# विश्व के प्रमुख संविधान

ब्रिटेन

अमेरिका

स्विट्ज़रलैंड

सोवियत संघ

तथा

~~फ्रांस~~ जापान

# विश्वविद्यालयों के लिए कुछ प्रमुख प्रकाशन

## पुस्तकों की नामावली

### राजनीति-शास्त्र

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | Development Administration In India | | Dr B P Singh |
| २ | राजनीति-शास्त्र के मूल सिद्धान्त | | डॉ० वीरकेश्वर प्र० सिंह |
| ३ | विश्व के प्रमुख संविधान | | ,, ,, ,, ,, |
| ४ | ब्रिटेन तथा अमेरिका के संविधान | | ,, ,, ,, |
| ५ | भारतीय शासन-प्रणाली | ... | ,, ,, ,, |
| ६ | आधुनिक राजनीतिक विचारधाराएं | ... | ,, ,, ,, ,, |
| ७ | भारत का संवैधानिक एवं राष्ट्रीय विकास | ... | ,, ,, ,, ,, |
| ८ | प्रथम विश्व युद्ध के पूर्व विश्व राजनीति [ १८७१ से १९१८ तक की कूटनीति का विश्लेषणात्मक अध्ययन ] | ... | डॉ० दीनानाथ वर्मा |
| ९ | अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध [ १९१९ से १९७० तक की अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं का अध्ययन ] | . | डॉ० दीनानाथ वर्मा |
| १० | भारत और विश्व राजनीति [ ब्रिटिशकाल में अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में भारत की भूमिका तथा स्वतन्त्र भारत की विदेश नीति पर प्रामाणिक ग्रन्थ ] | ... | डॉ० दीनानाथ वर्मा |
| ११ | जापान का संविधान | ... | डॉ० वीरकेश्वर प्रसाद सिंह |
| १२ | नेपाल का संविधान | ... | ,, ,, ,, |
| १३ | चीन का संविधान | ... | ,, ,, ,, |

### इतिहास

| | | | |
|---|---|---|---|
| १ | एशिया का इतिहास [ पश्चिमी एवं पूर्वी एशिया का सम्पूर्ण इतिहास ] | | अम्बिका प्रसाद शर्मा |
| २ | आधुनिक यूरोप I & II [ 1789 से 1945 तक का विश्लेषणात्मक विवेचन ] | ... | डॉ० दीनानाथ वर्मा |
| ३ | मुगलकालीन भारत [ 1526 से 1761 तक का विशद् अध्ययन ] | | डॉ० दीनानाथ वर्मा |
| ४ | आधुनिक भारत का इतिहास [ 1740 से आज तक का भारतीय इतिहास का प्रामाणिक विवेचन ] | | डॉ० दीनानाथ वर्मा |
| ५ | मानव सभ्यता का विकास | | डॉ० दीनानाथ वर्मा |

### संस्कृत

| | | | |
|---|---|---|---|
| १ | स्नातक संस्कृत व्याकरण | ... | डॉ० नेमिचन्द्र शास्त्री |

### अर्थशास्त्र

| | | | |
|---|---|---|---|
| १ | भारतीय अर्थशास्त्र | ... | एल० एम० राय |
| २ | मुद्रा एवं मौद्रिक संस्थाएं [ मुद्रा, बैंकिंग, राजस्व तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का विशद् एवं तुलनात्मक अध्ययन ] | | एल० एम० राय |
| ३ | अर्थशास्त्र के सिद्धान्त | . | एल० एम० राय |
| ४ | सार्वजनिक अर्थशास्त्र | ... | एल० एम० राय |
| ५ | आर्थिक विकास के सिद्धान्त | ... | एल० एम० राय |
| ६ | औद्योगिक संगठन एवं नियन्त्रण | ... | एल० एम० राय |
| ७ | महान् राष्ट्रों का आर्थिक विकास | ... | एल० एम० राय |
| ८ | सोवियत संघ एवं जापान का आर्थिक विकास | | एल० एम० राय |
| ९ | भारत का आर्थिक विकास | ... | एल० एम० राय |
| १० | राजस्व के सिद्धान्त | ... | एल० एम० राय |
| ११ | अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार | | एल० एम० राय |

# विश्व के प्रमुख संविधान

[ब्रिटेन, अमेरिका, स्विटजरलैंड, सोवियत संघ तथा फ्रांस का संविधान]

( सप्तम संशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण )

[ भारतीय विश्वविद्यालयों के लिए ]



डॉ० वीरकेश्वर प्रसाद सिंह,
एम० ए०, एम० डी० पी० ए०, पी-एच० डी०
रीडर, मगध विश्वविद्यालय
बोध गया




ज्ञानदा प्रकाशन
पटना-४

[ मूल्य रु० १५.०० मात्र

प्रकाशक
ज्ञानदा प्रकाशन
पटना–४

सप्तम् संस्करण १९७१
( संशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण )

मुद्रक
ज्ञानोदय प्रेस
पटना—४

पॉपी

को

सस्नेह

# दो शब्द

विश्व के प्रमुख संविधान का सप्तम सशोधित एव परिवर्द्धित संस्करण पाठको के समक्ष है। इसके पूर्वगामी सस्करणो का सहृदय प्राध्यापकों एव विद्यार्थियो द्वारा समुचित स्वागत किया गया जिससे शीघ्र ही इस नये सस्करण को प्रस्तुत करने का सुअवसर प्राप्त हुआ है। इसके अन्तर्गत पूर्वगामी सस्करणो की अपेक्षा विषय को अधिक सुबोध तथा बोधगम्य बनाने के लिए नये रेखा चित्रों का भी प्रयोग किया गया है। साथ ही, प्रत्येक अध्याय के अ त मे साराश एव तत्सम्बन्धित प्रश्न दिये गये हैं ताकि विद्यार्थी अपने अध्ययन का पुनमनन एव चिन्तन कर सकें। पुस्तक पहले अधिक मोटी प्रतीत होती थी। अत सुविधा हेतु इसके आकार मे परिवर्तन किया गया है।

सविधान शासन और जीवन का आधार है। इसकी सफलता शासन और जीवन की सफलता का परिचायक है। अतः विश्व के प्रमुख सविधान का ज्ञान विद्यार्थियो तथा साधारण पाठकों के लिए अत्यन्त आवश्यक है। ब्रिटेन, अमेरिका, स्विटजरलैंड, सोवियत सघ तथा भारत के सविधानो का ज्ञान विशेष महत्त्वपूर्ण है, क्योकि ये आदर्श शासन व्यवस्था ही नहीं, बल्कि महान् राष्ट्रो एव प्रणालियो के आधार भी हैं। भाषा को रोचक एव बोधगम्य तथा तथ्यो को स्पष्ट बनाने का मैंने भरसक प्रयास किया है। प्रयास की सफलता के निर्णायक पाठकगण ही हैं। आशा है, विद्यार्थियो तथा सामान्य पाठको के लिए यह सस्करण उपयोगी सिद्ध होगा।

अन्त में, प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में मिलने वाली सहायता के लिए मैं अपने सभी मित्रों तथा सहकर्मियो के प्रति आभार प्रदर्शित करता हूँ।

मैं उन बन्धुओं के प्रति पुन आभार प्रकट करता हूँ जिन्होने अपने सुझावो से इस सस्करण को विद्यार्थियों के लिए और भी अधिक उपयोगी बनाने मे सहायता दी है।

गया, १९७१ } —वीरकेश्वर

# विषय-सूची

## सविधानवाद



## (१) ब्रिटेन का सविधान

# (२) अमेरिका का संविधान

## (३) स्विट्जरलैंड का संविधान

## (४) सोवियत संघ का संविधान

## (५) फ्रांस का सविधान

# विश्व के प्रमुख संविधान

# विश्व के प्रमुख सविधान

*"The constitution is that body of rules or laws written or unwritten which determines the organisation of Government, the distribution of powers of the various organs of govt., and the general principles on which these powers are to be exercised*

—Gilchrist

# संविधानवाद

## १ सविधान के सिद्धान्त

## (Principles of Constitution)

सविधान का अर्थ और परिभाषा।

सविधान का महत्त्व।

सविधानो का वर्गीकरण— विकसित और निर्मित सविधान, अलिखित और लिखित सविधान, उपयुक्त वर्गीकरण की आलोचना, नमनीय या अनमनीय सविधान, नमनीय और अनमनीय सविधान मे अन्तर।

उत्तम सविधान की विशेषताएँ—स्पष्टता, निश्चितता व्यापकता, सूक्ष्मता, सुपरिवर्तनशीलता, मौलिक अधिकारो की घोषणा, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता।

सविधान के निर्माण और विकास के साधन— निर्माण के साधन—स्वीकृति द्वारा, निश्चित निर्माण द्वारा, क्रान्ति द्वारा, क्रमिक विकास द्वारा, सविधान के विकास के साधन—सशोधन द्वारा, न्यायालयो के निर्णय द्वारा, रीति-रिवाजो द्वारा।

सर्वप्रथम यूनानी दार्शनिको ने इस ओर ध्यान दिया कि राज्य का स्वरूप क्या होना चाहिए। उन्होने राजतन्त्र के मूल तत्त्वो पर विचार किया और उन तत्त्वो के अनुसार राज्य सगठन कैसा होना चाहिए, किन व्यक्तियो के हाथ मे राज्य-शक्ति रहनी चाहिए और उनको उस शक्ति का किस उद्देश्य से प्रयोग करना चाहिए, इन सब बातो की विस्तृत विवेचना की। प्लेटो और अरस्तू ने इस ओर विशेष ध्यान दिया। उन्होने राज्य के आधारभूत सिद्धान्तों को बतलाया और सविधान का वर्गीकरण किया। पन्द्रहवी शताब्दी के आस पास इस सम्बन्ध मे राजनीतिक दार्शनिको ने काफी विचार किया और अनेक सिद्धान्तो का प्रतिपादन किया।

धीरे-धीरे इंगलैंड, फ्रांस आदि यूरोपीय देशों में निरंकुश राजतन्त्र के विरुद्ध क्रांति ने जड़ पकड़ी और प्रजातन्त्र का लिखित रूप में विकास शुरू हुआ। फ्रांस में लिखित संविधान का जन्म दिया गया। अमेरिका में सर्वप्रथम अलिखित संविधान को लिखित रूप दिया गया। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में जर्मनी, बेल्जियम, इटली आदि देशों में संविधान का निर्माण किया गया। एशिया के देशों में जापान को छोड़कर टर्की, ईरान, चीन, मिस्र इत्यादि देशों में लिखित संविधान का जन्म हुआ। विगत कुछ वर्षों के इतिहास में लिखित संविधानों द्वारा अनेक देशों के शासन को लिखित रूप दिया गया, जैसे—भारत, नेपाल, पाकिस्तान आदि देशों में। आज प्राय हर देश का निजी तथा लिखित संविधान प्राप्त है।

## १ संविधान का अर्थ और परिभाषा
### (Meaning and Definition of Constitution)

'संविधान' शब्द अंग्रेजी भाषा के शब्द 'Constitution' का हिन्दी रूपान्तर है। साधारणतया इसका प्रयोग बनावट के अर्थ में किया जाता है, विशेषकर शरीर की बनावट या ढाँचे के अर्थ में राजनीति विज्ञान के अन्तर्गत भी संविधान (Constitution) शब्द का अभिप्राय बनावट से ही है। लेकिन यह बनावट राज्यरूपी शरीर से सम्बन्धित है। अर्थात संविधान का अभिप्राय राज्य के ढाँचे, बनावट तथा संगठन से है। प्रत्येक राज्य के चार प्रमुख तत्त्व हैं (१) शासन, (२) भूमि, (३) जनता तथा (४) सार्वभौमिकता।

संविधान का सम्बन्ध शासन से है। शासन की व्यवस्था किस प्रकार हो, इसका ढाँचा कैसा हो, इसके कौन-कौन से अंग हों और उन अंगों में क्या पारस्परिक सम्बन्ध हो, आदि से सम्बन्धित नियमों के समूह को संविधान कहते हैं। संविधान लिखित प्रलेखों या नियमों, लोकाचारों, परम्पराओं और व्यवहारों पर आधारित हो सकता है। थोड़े में, संविधान 'उन लिखित या अलिखित नियमों का संग्रह है जिनके द्वारा शासन के स्वरूप, संगठन, कार्य-क्षेत्र और शासन के विभिन्न अंगों में पारस्परिक सम्बन्ध की व्याख्या की जाती है तथा इनका संचालन होता है। सर्वप्रथम सम्राट हेनरी द्वितीय ने राजा तथा पादरियों के पारस्परिक सम्बन्ध को स्थापित करने वाले राज्य नियमों को संविधान कहा था। लेकिन उस समय संविधान का प्रयोग संकुचित अर्थ में किया गया था। आज संविधान का विस्तृत अर्थ यह है कि राज्य के कार्यों का संचालन करने वाले मूल नियमों तथा सिद्धान्तों की समष्टि को संविधान कहते हैं। इसके द्वारा मुख्यतः यह निश्चित किया जाता है कि राज्य की सरकार किस प्रकार की हो, इसके कौन-कौन से विविध अंग हों, उन अंगों की क्या शक्ति हो, उनमें क्या पारस्परिक सम्बन्ध हो, शासित के क्या अधिकार तथा कर्त्तव्य हों और शासक तथा शासित के बीच में क्या सम्बन्ध हो? इस प्रकार संविधान के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं —

(i) राज्य के शासन का स्वरूप तथा संगठन।

(ii) सरकार के विभिन्न अंगों का संगठन तथा कर्त्तव्य।

(iii) सरकार के विभिन्न अंगों का पारस्परिक सम्बन्ध।

(iv) नागरिकों के अधिकार तथा कर्त्तव्य।

(v) शासन तथा नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्ध।

विभिन्न विद्वानों ने संविधान शब्द को विभिन्न रूप से परिभाषित किया है।

ब्राइस —"संविधान निश्चित नियमों का वह संग्रह है जिसमें सरकार की कार्य विधि निहित होती है तथा जिनके द्वारा उसका संचालन होता है।"[1]

वुल्जे —"संविधान उन सिद्धांतों का संग्रह है जिनके अनुसार सरकार की शक्तियों और शासितों के अधिकारों तथा दोनों के बीच के सम्बन्ध का समन्वय किया जाता है।"[2]

डायसी —"संविधान उन कानूनों के समूह को कहते हैं जो प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से राज्य की सर्वोच्च सत्ता की शक्ति के वितरण और प्रयोग को निश्चित करते हैं।"[3]

ह्वीयर —"संविधान नियमों का वह संग्रह है जो उन उद्देश्यों की प्राप्ति करता है जिनके लिए शासन शक्ति प्रवर्तित की जाती है और जो शासन के उन विविध अंगों की सृष्टि करता है जिनके माध्यम से सरकार अपनी शक्ति का प्रयोग करती है।"

लॉस्की —"नियमों का वह भाग संविधान कहलाता है जिसके द्वारा यह निर्धारित होता है कि (क) ऐसे नियम कैसे बनाये जायें, (ख) किस प्रकार वे बदले जायें, (ग) और उन्हें कौन बनाये।"[4]

हरमन फाइनर —"राज्य प्राणियों का एक ऐसा समुदाय है जिसमें मनुष्यों और उनकी संस्थाओं के बीच शक्ति का सन्तुलन कायम होता है। राजनीतिक संस्थाएँ शक्ति सन्तुलन का प्रवर्तन करती हैं और मौलिक राजनीतिक संस्थाओं की व्यवस्था ही संविधान है।"[5]

गैटेल —"वे मौलिक सिद्धान्त जिनके द्वारा किसी राज्य का स्वरूप निर्धारित होता है उसके संविधान कहलाते हैं।"[6]

गिलक्राइस्ट —"संविधान उन समस्त लिखित और अलिखित विधियों और नियमों का संग्रह है जिनके आधार पर किसी देश की शासन-व्यवस्था संगठित की जाती है, शासन के

1 "A Constitution is a set of established rules embodying and directing the practice of Government" — *Bryce*

2 "The collection of the principles, according to which the powers of government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted, is called Constitution" —*Woolsey*

3 "All rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of sovereign power in the state make up the constitution of the state" —*Dicey*

4 "That portion of the rules, which settles (a) how such rules are to be made, (b) the manner in which they are to be changed, (c) who are to make them, is called the constitution of the state" —*Laski*

5 "Constitution is a system of fundamental political institutions" —*Finer*

6 "The fundamental pinciples that determine the form of a state are called its constitution" —*Gettell*,

विभिन्न अगो के बीच शक्तिया का विभाजन किया जाता है और उन सिद्धान्तो का निर्धारण किया जाता है जिन पर उन शक्तिया का प्रयोग किया जायगा।"[1]

स्ट्राँग —"सविधान एक विचारपण लिखित उत्पादन हो सकता है, वह एक ऐसे आलेख के रूप मे हो सकता है जो समय और विकास के अनुसार स्वय परिवर्तित या सशोधित किया जा सकता है अथवा वह एक ऐसे पृथक् कानूनो का समूह हो सकता है जिन्हे सविधान के कानूनो के रूप मे स्वीकृति दी गयी हो अथवा पुन ऐसा भी हो सकता है कि सविधान का आधार एक दो मौलिक कानूनो के रूप मे निश्चित हो तथा शेष अपनी स्वीकृति के लिए प्रथाओ की शक्ति पर निर्भर हो।"[2]

## २ सविधान का महत्त्व

### (Importance of Constitution)

सविधान का सबसे बडा महत्त्व यह है कि यह समाज का राजनीतिक ढाँचा बतलाता है। यह सब सविधान द्वारा स्पष्ट किया जाता है जिसमे कि केवल सस्थाओ के मूल तत्त्व ही नही, बल्कि राजनीतिक व्यवस्था और सरकार का ढाँचा भी शामिल है। इससे स्पष्ट है कि प्रत्यक राज्य अपने लिए ऐसे सविधान की रचना करता है जो उसके आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियो के अनुकूल हो। इस तरह की परिस्थितियाँ सभी जगह एक-सी मौजूद नही होती, इसलिए सभी देश के सविधान एक-से नही होते। इसी विभिन्नता के कारण आज हम ससार मे विभिन्न शासन प्रणालिया पाते है। कुछ विद्वानो का कहना है कि सभी देशो के लिए सविधान आवश्यक नही है। उदाहरणस्वरूप, स्वेच्छाचारी शासन प्रणाली मे सविधान नही होता। डी० टाकविले तथा अन्य विद्वानो ने यह भी बतलाया है कि इगलैंड मे कोई सविधान नही है। परन्तु ऐसे विद्वान सविधान का प्रयोग सकुचित अर्थ मे करते हैं। उनका तात्पर्य सिर्फ लिखित सविधान से होता है। लेकिन सच पूछा जाय तो सविधान उन समस्त नियमो, उपनियमो, लोकाचारो तथा अभिसमयो का सग्रह है जिसके द्वारा राज्य के नागरिको के सम्बन्ध मे शासन के अधिकारों एव कर्त्तव्यो और नागरिक के राज्य के कर्त्तव्यो एव अधिकारो का स्पष्ट निर्धारण होता है। इस दृष्टिकोण से प्रत्येक देश के लिए सविधान आवश्यक है। जेलीनेक के शब्दो मे "सविधानहीन राज्य की कल्पना नही की जा

1 "The constitution is that body of rules or laws, written and unwritten which determines the organization of Government, the distribution of powers of the various organs of govt and the general principles on which these powers are to be exercised " —Gilchrist

2. "The Constitution may be deliberate creation on paper, it may be found in one document which itself is altered or amended as time and growth demand, or it may be a bundle of separated laws, given special authority as the laws of the constitution, Or, again it may be that the constitutions are fixed in one or two fundamental laws while the rest of it depends for its authority upon the force of the custom." —Strong

सकती क्योंकि सविधानहीन राज्य की सत्ता असम्भव है। सविधान के अभाव में राज्य को अराजक कहा जाता है।"[1] अत सविधान के बिना किसी भी देश का शासन-परिचालन कठिन हो जाता है। खासकर प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली के लिए सविधान अनिवार्य है। सविधान शासक के ऊपर एक अकुश है। यह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है। इससे स्पष्ट है कि राज्य में ऐसा सगठन होना चाहिए जिसमें शासितों के हाथ में राज्यशक्ति हो और वे अपनी बुद्धि के अनुसार उस शक्ति का सचालन करने में स्वतन्त्र हो। यह स्थिति एक सुस्पष्ट तथा व्यवस्थित सविधान के अन्तगत ही सम्भव है।

## ३ सविधानो का वर्गीकरण
### (Classification of Constitutions)

राजनीति-शास्त्र वेत्ताओं ने विभिन्न आधारों पर सविधानों का वर्गीकरण किया है। इस वर्गीकरण के मुख्यत दो मूलभूत सिद्धान्त हैं। प्रथम सिद्धान्त के अन्तगत सविधान के मुख्य स्रोत को आधार बनाया गया है और दूसरे सिद्धान्त के अन्तगत सविधान और साधारण कानून के भेद को। मुख्यतया सविधान के निम्नलिखित प्रकार बतलाये जाते हैं —

(१) विकसित और निर्मित सविधान (Evolved and Enacted Constitutions),

(२) लिखित और अलिखित सविधान (Written and Unwritten Constitutions) और

(३) नमनीय और अनमनीय सविधान (Rigid and Flexible Constitutions)।

### (१) विकसित और निर्मित सविधान—

**विकसित सविधान** —विकसित सविधान उस सविधान को कहते है जो ऐतिहासिक हो और जिसका निश्चित स्वरूप युगो के राजनीतिक विकास के कारण हुआ हो। अत ऐसा सविधान किसी सविधान निर्मात्री सभा द्वारा नही बनाया जाता, बल्कि ऐतिहासिक विकास का वह परिणाम होता है। जैसे-जैसे शासन का स्वरूप धीरे धीरे विकसित होता है, उसी के अनुसार सविधान का रूप भी निखरता जाता है और ऐसे सविधान को विकसित सविधान कहते है। ऐसा सविधान कोई निश्चित सविधान नही होता। इसमे समय तथा परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन होते रहते है। ऐसा सविधान मूलत अलिखित होता है और उसमे परम्पराओ, अभिसमयो, लोकाचारो और न्यायालयो के निणय होते है। ब्रिटेन का सविधान इसका सर्वोत्कृष्ट नमूना है। ब्रिटेन के सविधान को 'बुद्धि और आकस्मिकता की जान" (Child of wisdom and chance) कहा जाता है।

**निर्मित सविधान (Enacted Constitution)** —निर्मित सविधान मनुष्य द्वारा निर्मित सविधान है। इसे देश के नागरिक सविधान-निर्मात्री सभाओ के माध्यम से बनाते हैं। इसका निर्माण काफी विचार-विमर्श के बाद होता है। निर्मित सविधान की दूसरी विशेषता यह है कि यह लिखित होता है। प्राय इसमे सविधान के आदर्श सिद्धान्तो का समावेश पाया जाता है। निर्मित सविधान का आदर्श नमूना अमेरिका का सविधान है। उसका निर्माण १७८७ ई० मे

---

1 "A state without a constitution would not be a state but a regime of anarchy" — *Jellinek*

फिलाडेलफिया सम्मेलन द्वारा हुआ जिसके लिखित रूप को अभी तक २२ सशाधनो ने विस्तृत किया है। भारत का सविधान भी भारतीय सविधान सभा द्वारा तीन वर्षो से अधिक परिश्रम के बाद निर्मित किया गया। सोवियत रूस, स्विट्जरलैड, फ्रास आदि के सविधान भी निर्मित सविधान है।

यह वर्गीकरण पूणत मान्य नही है। आलोचको का कहना है कि कोई भी सविधान न तो पूण विकसित हो सकता है और न तो पूण निर्मित ही। उदाहरणस्वरूप, इगलैंट के सविधान मे सविधान के विकसित तथा निर्मित दोनो तत्वो का समन्वय पाया जाता है। इसके लिखित अगो के अ तगत मैग्नाकार्टा, पिटिशन ऑफ-राइटस, स्टैट्यूट्स ऑफ-वेस्ट मिनिस्टर आदि प्रमुख है। विकसित अग के दृष्टात रूप मे मन्त्रिमडल की नियुक्ति, लोकसभा के अध्यक्ष का स्थान, दल-पद्धति के विकास आदि का उल्लेख किया जा सकता है। इसी प्रकार अमेरिका जैसे लिखित सविधान मे भी दल-पद्धति और राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध मे अनेक महत्वपूण सवैधानिक विकास हुए है। इस प्रकार ब्रिटिश सविधान यद्यपि मुख्यत विकसित सविधान है, फिर भी उसम लिखित अश वतमान है। ठीक इसी तरह अमरीकी सविधान यद्यपि मुख्यत लिखित है फिर भी उसमे विकसित अश मौजूद है। निष्कषत सविधानो का पूणत विकसित या निर्मित सविधानो के वर्गों मे नही रखा जा सकता है।

(२) अलिखित और लिखित सविधान (Unwritten and Written Constitutions)—

लगभग विकसित और निर्मित वर्गीकरण के समान ही सविधानो का अलिखित और लिखित वर्गों मे रखा जाता है —

अलिखित सविधान (Unwritten Constitution) —अलिखित सविधान का अथ है, नही लिखा हुआ सविधान। इस तरह के सविधान के नियम किसी पुस्तक के रूप मे सकलित नही पाये जाते, न तो इनका निर्माण ही किसी खास सभा द्वारा और किसी खास समय मे किया गया होता है बल्कि इनका आधार रीति-रिवाज, परम्पराएँ आदि है। इस तरह के सविधान स्वत विकसित होते है, इतिहास के क्रमिक विकास के साथ साथ राजनीतिक सस्थाओ म भी परिवतन होता रहता है। सदियो के परिवतन और व्यवहार के बाद कुछ नियम राज्य-शासन के स्थायी नियम बन जाते हैं और वे सविधान के अभिन्न अग का रूप ले लेते हैं। गानर के शब्दो मे, "अलिखित सविधान वह है जिसकी अधिकाश बात कभी किसी पत्र या लेखपत्रो के सग्रह मे लिखी हुई नही होती।[1] थोडे मे, अलिखित सविधान का निर्माण प्राचीनकाल से व्यवहृत परम्पराओ, रीति रिवाजो एव सवैधानिक प्रथाओ के अनुसार होता है। अलिखित सविधान का सवश्रेष्ठ नमूना ब्रिटेन का सविधान है। यह सविधान एक विकसित सविधान है। यह किसी कागज पर लिखा हुआ नही मिलता है।

इसका आधार अलिखित रीति-रिवाज, राजनतिक परम्परा, व्यावहारिक नियम और न्यायिक निणय है। ब्रिटिश सविधान के प्राय सभी मुख्य नियम अभिसमयो पर ही आधारित है।

---

1 "An unwritten constitution is one in which most, but not all, of the prescriptions have never been reduced to writing and formerly embodied in a document or collection of documents" —*Garner*

सम्राट् की स्थिति मन्त्रिमण्डल तथा प्रधानमन्त्री की शक्तियों और नियुक्ति, मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व, राजनीतिक दलों का कार्य, लोकसभा के अध्यक्ष की स्थिति आदि प्रमुख संवैधानिक तत्त्व रूढ़ियों पर ही आधारित हैं। लेकिन यह कहना कि ब्रिटिश संविधान पूर्णतः अलिखित है, गलत होगा। उसमें लिखित तत्त्व भी हैं, जैसे—मैग्नाकार्टा, पिटिशन ऑफ राइट्स आदि। इस प्रकार अलिखित संविधान में यद्यपि अभिसमयों और परम्पराओं पर आधारित तत्त्वों की प्रमुखता रहती है लेकिन लिखित तत्त्व भी उसमें मिलते हैं।

लिखित संविधान ( Written Constitution ) —लिखित संविधान उस संविधान को कहते हैं जिसके सिद्धान्त, स्वरूप और नियम स्पष्ट रूप से एक स्थान पर लिपिबद्ध रहते हैं। उनका आधार रीति-रिवाज और परम्परा नहीं बल्कि किसी खास समय या समयों में काफी सोच-विचार के बाद विवेक के आधार पर बने नियम होते हैं। लिखित संविधान प्रायः संविधान-निर्मात्री सभाओं द्वारा बनाया जाता है। इसमें राज्य के स्वरूप, संगठन, नागरिकों के अधिकार, राज्य और नागरिकों के बीच सम्बन्ध आदि विषयों का स्पष्ट उल्लेख मिलता है। ऐसा संविधान एक संवैधानिक कानून के रूप में हो सकता है या अनेक कानूनों के सम्मिश्रण से बन सकता है। उदाहरणस्वरूप, संयुक्त-राज्य अमेरिका का संविधान एक सांविधानिक कानून है जब कि १८७५ ई० के फ्रांसीसी गणतन्त्र का संविधान तीन पृथक् तिथियों में बने। भारत का संविधान भी एक लिखित संविधान का आदर्श नमूना है। लिखित संविधान में, अलिखित संविधान के विपरीत, मनचाहे रूप से संशोधन नहीं लाया जा सकता है बल्कि ऐसे संविधान में परिवर्तन लाने के लिए एक विशेष संशोधन-प्रक्रिया का सहारा लिया जाता है। अतः लिखित संविधान दुष्परिवर्त्तनशील होता है, ऐसे संविधान की परिभाषा देते हुए गार्नर ने कहा है कि "लिखित संविधान उसे कहते हैं जिसके आधारभूत उपबन्ध एक या अनेक लेख-पत्रों में लिखे होते हैं।"[1] एक भारतीय विद्वान का कहना है कि "यह नियोजित और सुरक्षित प्रलेख होता है जिसे सूत्र रूप में लिपिबद्ध किया जाता है और जिसे कोई संविधान-सभा या प्रसभा स्वीकार करती है।"[2]

उपर्युक्त वर्गीकरण की आलोचना —संविधान का लिखित और अलिखित वर्गीकरण बहुत-से विद्वानों द्वारा अवैज्ञानिक माना जाता है। वस्तुतः संसार में कोई भी संविधान ऐसा नहीं है जो पूर्णतः लिखित या पूर्णतः अलिखित हो। सिर्फ इतना कहा जा सकता है कि अमुक संविधान मुख्यतः लिखित या अलिखित है। लेकिन उसमें भी मुख्य अंश के अलावे दूसरा अंश लिखित या अलिखित रूप में वर्त्तमान रहता है। लिखित संविधान में लिखित की मात्रा अधिक रहती है और परम्पराओं पर आधारित विधियों की मात्रा कम। उसके विपरीत अलिखित संविधान में प्रथाओं एवं परम्पराओं का अनुपात रहता है और लिखित कानून का कम।

1 "A written constitution is generally an instrument of special sanctity in character from all other laws proceeding from a different source having a higher legal authority and alterable by a different procedure." — *Garner*

2 "A written constitution is a consciously planned system in a constitution formulated and adopted by a deliberate reaction of Constituent Assembly or a Convention."

इस प्रकार लिखित और अलिखित सविधान मे केवल मात्रा का भेद है, प्रकार का नही । गार्नर, ब्राइस, स्ट्रॉग, आदि विद्वानो ने इस वर्गीकरण का विरोध किया । गार्नर का कहना है कि "लिखित और अलिखित सविधान मे केवल मात्रा का भेद है, प्रकार का नही ।"[1] लार्ड ब्राइस का भी विचार है कि लिखित या अलिखित वर्गीकरण पूर्णत सतोषप्रद नही है । उसका कहना है कि "लिखित सविधान व्याख्याओ द्वारा विकसित होते है, न्यायिक निर्णयो द्वारा सुशोभित होते है और रीति-रिवाजो द्वारा बढते है जिससे कुछ समय के बाद इनका मूल रूप अपने पूर्ण प्रभाव को प्रकट नही करता ।"[2] स्ट्राग ने भी इस वर्गीकरण का विरोध करते हुए कहा है कि "यह मिथ्या भेद है क्योकि कोई भी ऐसा सविधान नही जो पूर्णरूप से लिखित हो ।"[3]

लिखित सविधान का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण सयुक्त-राज्य अमेरिका का सविधान है । सविधान मे शासन के स्वरूप, सगठन, शासन के विधान, अगो की शक्तियो आदि का उल्लेख एक प्रलेख मे कर दिया गया है । फिर भी हम पाते हैं कि इसमे अलिखित प्रथाओ, सविधियो, कार्यपालिका के कार्यो और न्यायिक विनिश्चयो का पर्याप्त विकास हो गया है । उदाहरणार्थ राष्ट्रपति के निर्वाचन, राजनीतिक दल के विकास, मन्त्रिमण्डल का निर्माण आदि कुछ ऐसे विकास हैं जिन्होने सविधान को काफी हद तक बदल दिया है । बियर्ड का कहना है कि "अमरीकी सविधान के अन्तर्गत क्रातिकारी परिवर्त्तन तथा सशोधन अधिनियम से नही हुए अपितु रीति रिवाजो और प्रथाओ से हुए है जिससे सविधान की आत्मा ही बदल गयी है ।" जबकि अमरीकी सविधान एक लिखित सविधान का नमूना है, ब्रिटिश सविधान अलिखित होने का । ब्रिटिश सविधान अलिखित होने के पश्चात भी ब्रिटिश सविधान मे काफी मात्रा मे लिखित नियम पाये जाते है । उदाहरणस्वरूप, महान आज्ञापत्र ( Magna Carta ), बदी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम (Habeas Corpus Act, 1679), अधिकारो का पत्र (Bill of Rights, 1689), ससदीय अधिनियम (Parliament Act of 1911), क्राउन के मन्त्रियो सम्बन्धी अधिनियम ( The Minister s of the Crown Act, 1937 ) आदि कतिपय मुख्य लिखित नियम है जो ब्रिटिश सविधान का बहुत हद तक लिखित सविधान का रूप देते है । इस प्रकार हम पाते है कि न तो अमेरिका का सविधान और न तो ब्रिटेन का सविधान ही पूर्णत लिखित या अलिखित है । यह ठीक है कि एक मे लिखित तत्त्वो की प्रधानता है तो दूसरे मे अलिखित तत्त्वो की । अत दोनो मे भेद केवल मात्रा का है प्रकार का नही । निष्कर्षत यह वर्गीकरण गलत है ।

(२) नमनीय और अनमनीय या सुपरिवर्त्तनशील और दुष्परिवर्त्तनशील सविधान ( Rigid and Flexible Constitutions )—

---

1 'The distinction between written and unwritten constitution is really one of degree rather than of kind " —Garner

2 Written constitutions are developed by interpretations, fringed with decisions and enlarged by customs, so that after a time the letter of their text does not carry the full effect " —Bryce

3 'This is really a false distinction because there is no constitution which is entirely written ' —Strong

प्रमुख सवैधानिक लेखक लार्ड ब्राइस ने सविधानो को लिखत और अलिखित रूप मे नही माना। उसने उसे गलत और अवैज्ञानिक माना। इसीलिए उससे सविधानो को परिवत्त नशील और अपरिवर्त्तनशील सविधानो के नाम से सम्बोधित किया। इन्हे हम नमनीय आर अनमनीय सविधान भी कहते है।

नमनीय सविधान ( Flexible Constitution ) —नमनीय सविधान हम उस सविधान को कहते है, जो धारा सभा द्वारा साधारण प्रक्रिया से बदला जा सकता है। साधारण प्रकिया का तात्पय यह है कि ससद् या विधान सभा सविधान को सशोधित करने के सिलसिले मे वही प्रक्रिया अपनायेगी जो साधारण कानून के निर्माण मे अपनाती है। अत नमनीय सविधान का तात्पय उसकी सशोधन-प्रणाली से है। जब सशोधन की प्रक्रिया ठीक साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया के समान है तो वह सविधान नमनीय सविधान कहलाता है। उदाहरणाथ इगलैड का सविधान नमनीय सविधान है क्योकि ससद् किसी भी समय साधारण प्रक्रिया से कानून मे परिवतन एव सशोधन कर सकती है। भारतीय सविधान के भी कुछ उपबन्ध साधारण प्रक्रिया द्वारा बदले जा सकते है। इसलिए इसे भी कुछ हद तक नमनीय सविधान कहा जा सकता है। प्रथम महायुद्ध के पूव आस्ट्रिया, इटली और आयरिश फ्री स्टेट के सविधान मुख्यत नमनीय थे। आधुनिक काल म हम इगलैंड को नमनीय सविधान का सर्वोत्तम नमूना मान सकते है।

अनमनीय या दुष्परिवर्त्तनशील सविधान ( Rigid constitution )—जसा कि हम पहले कह चुके है कि सविधान मे नमनीय और अनमनीय वर्गीकरण का आधार सविधान म सशोधन लाने की प्रक्रिया है। नमनीय सविधान मे साधारण कानून और सवैधानिक कानून की प्रक्रिया मे कोई अन्तर नही रहता है। इसके विपरीत अनमनीय सविधान मे सवैधानिक कानून के निर्माण और सशोधन की प्रक्रिया साधारण कानून के निर्माण और सशोधन की प्रक्रिया से भिन्न रहती है। चूंकि सविधान को सर्वोच्च विधि समझा जाता है इसलिए उसमे सशोधन लाने के लिए एक विशेष प्रक्रिया का सहारा लिया है। इस प्रकार यह सविधान निर्मात्री सभा द्वारा निश्चित किया जाता है। अनमनीय सविधान का सर्वोत्तम उदाहरण सयुक्त-राज्य अमेरिका का सविधान है। इसमे सशोधन लाने के लिए एक विशेष प्रक्रिया को अपनाया गया है।

नमनीय और अनमनीय सविधान मे अन्तर —उपयुक्त विवरण से स्पष्ट है कि नमनीय सविधान मे भिन्नता है, लेकिन किसी भी सविधान को न तो पूणत नमनीय कहा जा सकता है या पूणत अनमनीय ही। उदाहरणस्वरूप, अमरीकी सविधान अनमनीय होते हुए भी एक Strait Jacket' की तरह जड नही है। उसमे सशोधन की प्रक्रिया, परम्पराओ, न्यायाधीशो की व्याख्याओ आदि के माध्यम से काफी परिवतन लाया गया है। इसके विपरीत ब्रिटेन जसे नमनीय सविधान मे कभी-कभी ससद् का बहुमत पर्याप्त प्रयत्न के बावजूद परिवतन नही ला सका है। मजदूर दल सत्तारूढ रहने पर भी लार्डसभा के सगठन मे कोई खास परिवतन न ला सका है।

सच पूछा जाय तो नमनीय और अनमनीय सविधानो मे सिफ एक वास्तविक अन्तर है। यह है कि, स्टोरी के शब्दो मे, "सवैधानिक कानून तथा साधारण कानून की निर्माण-

प्रक्रिया मे कोई अन्तर है या नहीं ।"[1] सेट के अनुसार, "नमनीय सविधान मे सवैधानिक कानून और साधारण कानून को एक ही स्तर पर रखते है अर्थात् दोनो एक ही तरह से बनाये जाते हैं और एक ही स्रोत से सचालित होते है। अनमनीय सविधान साधारण कानून से एक विशिष्ट और ऊँचा स्थान रखता है और इसका सशोधित करने मे कठिनाई होती है ।"[2] डायसी के शब्दो मे, 'नमनीय सविधान वह है जिसमे हर प्रकार के प्रत्येक कानून मे एक ही प्रक्रिया तथा एक ही सस्था द्वारा सुगमता के साथ कानूनी परिवर्तन लाया जा सकता है। अनमनीय सविधान वह सविधान है जिसमे कुछ कानूनो मे, जिन्हे सवैधानिक कहते है, साधारण कानूनो की तरह परिवर्तन नही लाया जा सकता है।'[3]

## ४ उत्तम सविधान की विशेषताएँ
### ( Requisites of a Good Constitution )

प्रो० गेटेल के अनुसार उत्तम सविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ है —

(१) स्पष्टता (Clarity) —सविधान को राज्य के सगठन, उसके स्वरूप, उसके विविध अगो की शक्तियो, नागरिक अधिकारो के बारे मे स्पष्ट होना चाहिए। इससे वाद विवाद का अवसर कम आता है क्योकि इसमे अधिकाश बाते स्पष्ट एव असदिग्ध होती है।

(२) निश्चितता ( Definiteness ) —सविधान मे सभवत हर विषय का निश्चित विवरण रहना चाहिये। इससे कानून को समझने मे आसानी होती है तथा उसकी सुरक्षा सभव होती है।

(३) व्यापकता ( Comprehensiveness ) —गेटेल के ही शब्दो मे, "सविधान का व्यापक होना चाहिए अर्थात् सम्पूर्ण सरकारी क्षेत्र इसके अन्दर आ जाये, समान रूप से कम से-कम इन सभी राजनैतिक शक्तियो के प्रयोग करने का प्रबन्ध तथा राज्य के मूलभूत सगठन का खाका ( Sketch ) तैयार कर लेना चाहिए।"

(४) सूक्ष्मता ( Brevity ) —सविधान को अधिक विस्तृत एव विवरणात्मक नही होना चाहिए। विवरणात्मक सविधान शीघ्र ही बहुत ज्यादा बढ़ जाता है। नयी परिस्थितियो के कारण उसके कुछ उपबन्ध अप्रचलित हो जाते है तथा सशोधनो, व्याख्याओ और रीति-रिवाजो के कारण बहुत-से उपबन्ध अस्थिर एव प्रतिष्ठाहीन हो जाते है। इसलिए सविधान को सम्भवत सूक्ष्म होना चाहिये लेकिन परिस्थितियो के अनुकूल उसमे बदलने की क्षमता भी होनी चाहिए।

(५) सुपरिवर्तनशीलता ( Flexibility ) —उत्तम सविधान वह है जो समय की माग को परिलक्षित करे। परिस्थितिया बदलती रहती है। नयी-नयी आवश्यकताएँ समय के

1 'The real basis of distinction between the two types is whether the process of constitutional law making is or is not identical with the process of ordinary law making " —C F Storey

2 "The flexible constitution places constitutional law and ordinary law on the same level in the sense that both are enacted in the same way and both proceed from the same source " —Sait

3 "The rigid constitution possesses a special higher status standing above the ordinary law and being more difficult to change " —Dicey

अनुसार पैदा होती है। अत सविधान को भी नयी परिस्थितियो और आवश्यकताओ के अनुसार बदलता रहना चाहिए। यह तभी सभव है जबकि उनके अन्दर यह क्षमता हो, सशोधनो के माध्यम से या रीति रिवाजो के द्वारा। लेकिन साथ-साथ यह भी आवश्यक है कि सविधान को मूलत स्थायी होना चाहिये। स्थायी सविधान शासन को सकीर्ण बना देता है। यह जनहित के अनुकूल नही रह पाता है तथा इसमे क्राति का भय रहता है। अत उत्तम सविधान मे स्थायित्व एव परिवर्त्तनशीलता का सम्मिश्रण होना चाहिए।

(६) मौलिक अधिकारो की घोषणा (Declaration of Fundamental Rights) — सविधान का अन्तिम उद्देश्य नागरिको का हित है। नागरिको के व्यक्तित्व के विकास मे सहायक सविधान को ही उत्तम सविधान कहा जा सकता है। इसके लिए हर सविधान को नागरिको के अधिकारो की घोषणा करनी चाहिए तथा उनकी सुरक्षा की व्यवस्था भी।

(७) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of Judiciary) — न्यायपालिका सविधान का अभिभावक तथा नागरिक अधिकार का सरक्षक है। अत सविधान मे उसकी स्वतन्त्रता की गारटी के लिए व्यवस्था होनी चाहिए।

## ५ सविधान के निर्माण और विकास के साधन
### (Factors for Formation and Expansion of Constitution)

निर्माण के साधन — सविधान के निर्माण के निम्नलिखित चार प्रमुख साधन हैं —

(i) स्वीकृति द्वारा (By grant) — अनेक आधुनिक सविधान मध्यकालीन निरकुश शासको द्वारा घोषित प्रलेखो के प्रतिफल है, जैसे जापान का सविधान।

(ii) निश्चित निर्माण द्वारा (By deliberate creation) — कतिपय आधुनिक सविधान, सविधान-निर्मात्री सभाओ या शासको द्वारा काफी विचार-विमर्श और विवेक के बाद बनाये गये है, जैसे सयुक्त राज्य अमेरिका, भारत और कनाडा के सविधान।

(iii) क्राति द्वारा (By revolution) — कभी-कभी जनता या सेना दमनकारी शासन से ऊब कर आतरिक क्राति कर बैठती है और नये सविधान को जन्म देती है, जैसे फ्रास की राज्य-क्राति के बाद निर्मित सविधान, सोवियत रूस का १९१७ का सविधान, मिस्र का सविधान आदि।

(iv) क्रमिक विकास द्वारा (By gradual evolution) — समय के साथ सविधान न आता रहता है और अन्तत उसका स्वरूप ही बदल जाता है जैसे ग्रेट ब्रिटेन के ने प्रजातन्त्र का रूप ले लिया।

विकास के साधन — सविधान एक वृक्ष की नाई होता है जो समय के इसकी जडे मजबूत होती है, अनेक शाखाएँ निकल आती हैं या अनेक हो जाती हैं। सविधान रूपी वृक्ष के विकास के निम्नलिखित

amendment) — प्राय लिखित सविधानो मे सशोधन
ा जाता है। सयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, स्वीट्जरलैंड

प्रक्रिया मे कोई अन्तर है या नही।"[1] सेट के अनुसार, "नमनीय संविधान मे संवैधानिक कानून और साधारण कानून का एक ही स्तर पर रखते है अर्थात् दोनो एक ही तरह से बनाये जाते है और एक ही स्रोत से सचालित होते है। अनमनीय संविधान साधारण कानून से एक विशिष्ट और ऊँचा स्थान रखता है और इसको संशोधित करने मे कठिनाई होती है।"[2] डायसी के शब्दो मे, "नमनीय संविधान वह है जिसमे हर प्रकार के प्रत्येक कानून मे एक ही प्रक्रिया तथा एक ही संस्था द्वारा सुगमता के साथ कानूनी परिवर्तन लाया जा सकता है। अनमनीय संविधान वह संविधान है जिसमे कुछ कानूनो मे, जिन्हें संवैधानिक कहते है, साधारण कानूनो की तरह परिवर्तन नही लाया जा सकता है।"[3]

## ४ उत्तम संविधान की विशेषताएँ

### ( Requisites of a Good Constitution )

प्रो० गेटेल के अनुसार उत्तम संविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ है —

(१) स्पष्टता (Clarity) —संविधान को राज्य के संगठन, उसके स्वरूप, उसके विविध अंगो की शक्तियो, नागरिक अधिकारो के बारे मे स्पष्ट होना चाहिए। इससे वाद विवाद का अवसर कम आता है क्योंकि इसमे अधिकांश बाते स्पष्ट एव असंदिग्ध होती है।

(२) निश्चितता ( Definiteness ) —संविधान मे संभवत हर विषय का निश्चित विवरण रहना चाहिये। इससे कानून को समझने मे आसानी होती है तथा उसकी सुरक्षा संभव होती है।

(३) व्यापकता ( Comprehensiveness ) —गेटेल के ही शब्दो मे, "संविधान को व्यापक होना चाहिए अर्थात् सम्पूर्ण सरकारी क्षेत्र इसके अन्दर आ जाये, समान रूप से कम-से-कम इस सभी राजनैतिक शक्तियो के प्रयोग करने का प्रबन्ध तथा राज्य के मूलभूत संगठन का खाका ( Sketch ) तैयार कर लेना चाहिए।"

(४) सूक्ष्मता ( Bravity ) —संविधान को अधिक विस्तृत एव विवरणात्मक नही होना चाहिए। विवरणात्मक संविधान शीघ्र ही बहुत ज्यादा बढ़ जाता है। नयी परिस्थितियो के कारण उसके कुछ उपबन्ध अप्रचलित हो जाते है तथा संशोधनो, व्याख्याओ और रीति-रिवाजो के कारण बहुत-से उपबन्ध अस्थिर एव प्रतिष्ठाहीन हो जाते है। इसलिए संविधान को सम्भवत सूक्ष्म होना चाहिए लेकिन परिस्थितियो के अनुकूल उसमे बदलने की क्षमता भी होनी चाहिए।

(५) सुपरिवर्तनशीलता ( Flexibility ) —उत्तम संविधान वह है जो समय की माँग को परिलक्षित करे। परिस्थितियाँ बदलती रहती है। नयी-नयी आवश्यकताएँ समय के

1 'The real basis of distinction between the two types is whether the process of constitutional law making is or is not identical with the process of ordinary law making " —*C F Storey*

2 "The flexible constitution places constitutional law and ordinary law on the same level in the sense that both are enacted in the same way and both proceed from the same source " —*Sait*

3 "The rigid constitution possesses a special higher status standing above the ordinary law and being more difficult to change " —*Dicey*

अनुसार पैदा होती है। अत सविधान को भी नयी परिस्थितियो और आवश्यकताओ के अनुसार बदलता रहना चाहिए। यह तभी सभव है जबकि उनके अन्दर यह क्षमता हो, सशोधनो के माध्यम से या रीति-रिवाजो के द्वारा। लेकिन साथ साथ यह भी आवश्यक है कि सविधान को मुख्तत स्थायी होना चाहिये। स्थायी सविधान शासन को सकीर्ण बना देता है। यह जनहित के अनुकूल नही रह पाता है तथा इसमे क्राति का भय रहता है। अत उत्तम सविधान मे स्थायित्व एव परिवर्त्तनशीलता का सम्मिश्रण होना चाहिए।

(६) मौलिक अधिकारो की घोषणा (Declaration of Fundamental Rights) — सविधान का अन्तिम उद्देश्य नागरिको का हित है। नागरिको के व्यक्तित्व के विकास मे सहायक सविधान का ही उत्तम सविधान कहा जा सकता है। इसके लिए हर सविधान को नागरिको के अधिकारो की घोषणा करनी चाहिए तथा उनकी सुरक्षा की व्यवस्था भी।

(७) न्यायपालिका की स्वतत्रता (Independence of Judiciary) — न्यायपालिका सविधान का अभिभावक तथा नागरिक अधिकार का सरक्षक है। अत सविधान मे उसकी स्वतन्त्रता की गारन्टी के लिए व्यवस्था होनी चाहिए।

## ५ सविधान के निर्माण और विकास के साधन
### (Factors for Formation and Expansion of Constitution)

निर्माण के साधन — सविधान के निर्माण के निम्नलिखित चार प्रमुख साधन है —

(i) स्वीकृति द्वारा (By grant) — अनेक आधुनिक सविधान मध्यकालीन निरकुश शासको द्वारा घोषित प्रलेखो के प्रतिफल है, जैसे जापान का सविधान।

(ii) निश्चित निर्माण द्वारा (By deliberate creation) — कतिपय आधुनिक सविधान, सविधान निर्मात्री सभाओ या शासको द्वारा काफी विचार विमर्श और विवेक के बाद बनाये गये है, जैसे सयुक्त राज्य अमेरिका, भारत और कनाडा के सविधान।

(iii) क्राति द्वारा (By revolution) — कभी-कभी जनता या सेना दमनकारी शासन से ऊब कर आतरिक क्राति कर बैठती है और नये सविधान को जन्म देती है, जैसे फ्रास की राज्य क्राति के बाद निर्मित सविधान, सोवियत रूस का १९१७ का सविधान, मिस्र का सविधान आदि।

(iv) क्रमिक विकास द्वारा (By gradual evolution) — समय के साथ सविधान मे भी परिवर्त्तन आता रहता है और अतत उसका स्वरूप ही बदल जाता है जैसे ग्रेट ब्रिटेन के निरकुश राजतन्त्र ने प्रजातन्त्र का रूप ले लिया।

सविधान के विकास के साधन — सविधान एक वृक्ष की नाई होता है जो समय के अनुसार बढता रहता है, इसकी जडे मजबूत होती है, अनेक शाखाएँ निकल आती है या अनेक जडे और शाखाएँ नष्ट भी हो जाती हैं। सविधान रूपी वृक्ष के विकास के निम्नलिखित साधन हैं —

(i) सशोधन द्वारा (By amendment) — प्राय लिखित सविधानो मे सशोधन लाने की प्रक्रिया का उल्लेख कर दिया जाता है। सयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, स्वीट्जरलैंड

आदि देशो मे विशेष प्रक्रिया का उल्लेख है। कुछ सविधानो म साधारण कानून की प्रक्रिया द्वारा ही परिवत्त न लाया जाता है।

(ii) न्यायालयो के निर्णय द्वारा ( By Judcial decision ) —न्यायाधीश सविधान के उपबन्धो की व्याख्या करते हैं और उसे स्पष्ट रूप देते हैं। ऐसा करते हुए वे सविधान को नया रूप प्रदान करते है। इसलिए अमेरिकी सविधान को न्यायाधीशो द्वारा निर्मित सविधान कहा जाता है।

(iii) रीति-रिवाजो द्वारा ( By custom and conventions ) —जब सविधान प्रयोग मे आता है तो उसे सुगम रूप से चलाने के लिए कतिपय प्रथाएँ चल पडती है। ये प्रथाएँ चिरकाल तक प्रयोग म आने के बाद लिखित कानून के समान महत्वपूर्ण हो जाती हैं और सविधान म निश्चित परिवत्त न लाती है।

## साराश

सविधान उन लिखित या अलिखित नियमों का सग्रह है जिनके द्वारा शासन के स्वरूप सगठन, कार्य-क्षेत्र तथा शासन के विभिन्न अगों में पारस्परिक सम्बन्ध की व्याख्या की जाती है तथा इनका सचालन होता है। सविधान का सामाजिक आर्थिक तथा राजनीतिक दृष्टिकोण से महत्व है।

सविधान के स्रोत तथा सवैधानिक विधि और साधारण विधि के अन्तर के आधार पर सविधान का वर्गीकरण किया गया है। विकसित सविधान उस संविधान को कहते है जो ऐतिहासिक हो तथा जिसका निश्चित स्वरूप युगों के राजनीतिक विकास का परिणाम हो। निर्मित सविधान एक सविधान सभा या किसी मनुष्य के द्वारा निर्मित सविधान है। अलिखित सविधान वह है जिसकी अधिकाश बात कभी कभी पत्र या लेख पत्रों के सग्रह में लिखी हुई नहीं होतीं बल्कि परम्पराओं पर आधारित रहती हैं। लिखित सविधान के सिद्धान्त, स्वरूप और नियम स्पष्ट रूप से एक स्थान पर लिपिबद्ध रहते हैं। नमनीय संविधान उस संविधान को कहते हैं जो धारा सभा द्वारा साधारण प्रक्रिया से बदला जा सकता है। अनमनीय सविधान में संवैधानिक कानून के निर्माण और संशोधन की प्रक्रिया साधारण कानून के निर्माण और सशोधन की प्रक्रिया से भिन्न रहती है।

उत्तम सविधान की कतिपय विशेषताएँ हैं। स्पष्टता, निश्चितता, व्यापकता, सूक्ष्मता, सुपरिवर्तन-शीलता, मौलिक अधिकारों की घोषणा तथा न्यायपालिका की स्वतन्त्रता।

सविधान निर्माण के निम्नलिखित साधन हैं स्वीकृति द्वारा निश्चित निर्माण द्वारा, क्रांति द्वारा तथा क्रमिक विकास द्वारा।

संविधान का विकास सशोधन न्यायालयों के निर्णय तथा रीति रिवाजों के द्वारा होता है।

### प्रश्न

१ सविधान की परिभाषा दीजिए तथा उसके विभिन्न स्वरूपो की चर्चा कीजिए।

२ सविधान के निम्नलिखित वर्गीकरणो की व्याख्या तथा आलोचना कीजिए — (१) विकसित एव निर्मित, (२) लिखित एव अलिखित तथा (३) नमनीय एव अनमनीय।

३ उत्तम सविधान की कौन-कौन-सी विशेषताएँ है ? सविधान के निर्माण और विकास के साधनो की चर्चा कीजिए।

"*The essence of the State is the constitution and the state changes when the constitution changes*"—W A Dunning

# २ सरकार के स्वरूप
## (Forms of Government)

१ राजतन्त्र —निरंकुश राजतन्त्र, सीमित राजतन्त्र।
२ कुलीनतन्त्र —कुलीनतन्त्र का अर्थ।
३ प्रजातन्त्र —प्रजातन्त्र का अर्थ, व्यापक अर्थ, प्रजातन्त्र के भेद।
४ अधीनायकतन्त्र —अधिनायकतन्त्र का अर्थ, अधिनायकतन्त्र के लक्षण, आधुनिक अधिनायकतन्त्र का उत्कर्ष।
५ एकात्मक सरकार—एकात्मक सरकार की परिभाषा, एकात्मक सरकार के लक्षण।
६ संघात्मक सरकार—संघात्मक सरकार की परिभाषा, संघात्मक सरकार की विशेषताएँ, संघ शासन के आवश्यक तत्त्व, संघ सरकार के निर्माण की प्रक्रिया, संघ और राज्य मंडल।
७ संसदीय शासन —विशेषताएँ।
८ अध्यक्षात्मक शासन—अध्यक्षात्मक शासन का अर्थ और विशेषताएँ।

### १ राजतन्त्र
### ( Monarchy )

राजतन्त्र शासन का प्राचीनतम रूप है। प्राचीनकाल में प्रायः सभी देशों में यह प्रचलित था। यद्यपि आज इसका ह्रास हो गया है, फिर भी अनेक देशों में यह व्यवस्था कायम है, जैसे अफगानिस्तान, इथियोपिया, नेपाल, सऊदी अरबिया आदि देशों में दृढ़ राजतन्त्र है।

राजतन्त्र का अंग्रेजी रूपान्तर 'मानार्की' (Monarchy) दो शब्दों के योग से बना है—मोनोस (Monos) और 'आर्को' (Archo), जिनका अर्थ क्रमशः 'एक' और 'तन्त्र' है। अतः राजतन्त्र का अर्थ उस शासन से है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में रहती है। शासन के सभी अंग उसकी निरंकुश तथा स्वेच्छाचारी इच्छा के अधीन रहते हैं। उसके अधिकार असीमित हैं। यही व्यक्ति, जो राजा (Monarch) कहलाता है, शासन का सर्वेसर्वा है। यह निर्वाचन या वंशानुक्रम उत्तराधिकार के द्वारा राजगद्दी पा सकता है। सिर्फ

राजा या सम्राट की पदवी से ही राजतन्त्र नही हो जाता, बल्कि लार्ड ब्राइस के अनुसार उस राज्य से होता है जिसमे राज्य की व्यक्तिगत इच्छा स्थायी रूप से प्रभावशाली रहती है और शासन मे अन्तिम रूप से निर्णायक तत्त्व का काम करती है। गेटेल ने राजतन्त्र की परिभाषा इन शब्दो मे दी है, "ऐसी सरकार जिसमे सर्वोपरि और अन्तिम सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथ मे हो तो वह राजतन्त्र ही होगी, चाहे उस पद की प्राप्ति, अपहरण, निर्वाचन या वशानुक्रम उत्तराधिकार के द्वारा हुई हो।"[1]

आधुनिक युग मे राजतन्त्र के दो भेद माने गये हैं —

(क) निरकुश राजतन्त्र (Absolute Monarchy)।

(ख) सीमित या वैधानिक राजतन्त्र (Limited or Constitutional Monarchy)।

## (क) निरकुश राजतन्त्र
## (Absolute Monarchy)

निरकुश राजतन्त्र एक अवैध शासन है। राज्य की समस्त प्रभुसत्ता एक व्यक्ति मे निहित है जो राजा कहलाता है। राजा की शक्ति पर किसी प्रकार का कानूनी बन्धन नही है। राजा की इच्छा ही राज्य की इच्छा है, कानून है। वह सिर्फ राज्य-प्रधान ही नही, बल्कि निरकुश शासनकर्त्ता भी है। वह राज्य के समस्त कार्यों का सचालन अपनी अनियन्त्रित या निरकुश इच्छा के अनुसार करता है। राजा की इच्छा का विरोध कोई नही कर सकता।

निरकुश राजतन्त्र का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण १७८९ ई० की राज्य-क्रांति के पूर्व फ्रास का राजतन्त्र था। वहा के राजाओ ने निरकुश रूप से शासन किया। लुई चौदहवाँ कहा करता था "मैं ही राज्य हू।" उन दिनो सभी देशो मे राजतन्त्र का आधार दैवी अधिकार (Divine Right) का सिद्धान्त था। राजा अपने को पृथ्वी पर ईश्वर का प्रतिनिधि कहते थे और अपने को समस्त मानवीय या लौकिक शक्तियो से मुक्त घोषित करते थे। इगलैड का जेम्स प्रथम इस सिद्धान्त का सबसे बडा पोषक था। चीन मे तो सम्राट् को 'स्वर्ग का पुत्र (Son of Heaven) कहा जाता था। ब्राइस ने कहा है कि "पाँचवी शताब्दी से सोलहवी शताब्दी तक यदि कोई पूछता कि वैध प्रभुता का आधार क्या है, अथवा राजा को किस आधार पर प्रजा अपना स्वामी माने तो यही जवाब मिलता था कि भगवान ने कुछ विभूतियो को ससार पर शासन करने के लिए भेजा है, अत उन विभूतियो की अवज्ञा करना भगवान के प्रति अपराध होगा।" गत शताब्दी में टर्की, जर्मनी और आस्ट्रिया तथा वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ मे रूस में निरकुश राजतन्त्र का उदाहरण मिलता है। आज इस तरह का शासन प्राय लुप्त सा हो गया है।

---

1 " monarchy is generally considered as a form of Government in which the head of the state derives his office through hereditary succession, any Government in which supreme and final authority is in the hands of a single person, is a monarchy, whether his office is secured by usurpation, by elected or by hereditary succession" —*Gettell*,

## (ख) सीमित राजतन्त्र

### (Limited Monarchy)

सीमित राजतन्त्र का अर्थ—सीमित राजतन्त्र इतिहास की देन है। कई देशो मे निरंकुश राजतन्त्र ने धीरे-धीरे सीमित राजतन्त्र का स्वरूप धारण कर लिया। राजा की शक्तियाँ प्रजा की प्रतिनिधियो के हाथ मे चली गयी। यद्यपि विधानत सभी शक्तियाँ राजा ही मे निहित रही, पर व्यवहारत उनका उपयोग जनता के प्रतिनिधि करने लगे। इस प्रकार राजा नाम-मात्र का प्रधान रह गया और वास्तविक सत्ता जन प्रतिनिधिया के हाथ मे आ गयी। तात्पय यह कि सीमित राजतन्त्र वह शासन है जिसमे सिद्धान्त रूप मे सम्पूर्ण प्रभुत्व शक्ति राजा मे निहित रहती है तथा उसी के नाम पर समस्त काय भी होते है, लेकिन शासन की वास्तविक शक्ति जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधिया के हाथा म रहती है। राजा की शक्तियाँ सविधान द्वारा प्रतिबन्धित मर्यादित और नियन्त्रित रहती है। उसके पद का महत्त्व केवल प्रतीकात्मक, समारोहात्मक तथा आभूषणात्मक होने मे है। वह केवल राज्य का प्रधान होता है, शासन का नही। सीमित राजतन्त्र का सर्वोत्कृष्ट उदाहरण ग्रेट ब्रिटेन है, जहाँ राजा सिफ नाम-मात्र का प्रधान है और वास्तविक शक्ति वहाँ के मन्त्रिमण्डल के हाथो म है। जापान, बेल्जियम, हालैण्ड आदि देशा मे भी वैधानिक राजतन्त्र हैं।

सीमित राजतन्त्र तथा गणतन्त्र (Republic) मे अन्तर नगण्य है। इनमे अन्तर केवल इतना ही है कि सीमित राजतन्त्र म राज्य की सर्वोच्च कायपालिका शक्ति वशानुगत राजा म स्थिर रहती है जबकि गणतन्त्र म, राज्य के राष्ट्रपति म जिसको जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है।

## २ कुलीन तन्त्र

### (Aristocracy)

कुलीनतन्त्र का अर्थ —कुलीनतन्त्र का अंग्रेजी रूपान्तर 'एरिस्टोक्रेसी' (Aristocracy) ग्रीक भाषा के 'एरिस्टोस' (Aristos) तथा 'क्रेटोस' ( Kratos ) शब्दो के योग से बना है जिनका अथ क्रमश 'श्रेष्ठ' और 'शासन' है। अत शब्द की व्युत्पत्ति के अनुसार कुलीनतन्त्र का अथ है, 'सवश्रेष्ठ व्यक्तियो का शासन'। साधारणतया कुलीनतन्त्र मे थोडे-से श्रेष्ठ लोगो का शासन होता है। समाज के सर्वोत्तम तथा इने गिने व्यक्तियो के हाथो मे शासन शक्ति रहती है। ये थोडे-से श्रेष्ठ लोग उच्च वग के होते है। प्लेटो विद्वानो और बुद्धिमानो का उच्च वग चाहता था। वह दार्शनिक राजाओ (Philosopher kings) का शासन चाहता था। अत उसका कुलीनतन्त्र एक उत्कृष्ट सरकार (Coverrment for excellence) का नमूना था। लेकिन आज कुलीनतन्त्र का प्रयोग अल्पजनतन्त्र (Oligarchy) के अथ मे होता है जो वस्तुत कुलीनतन्त्र का विकृत रूप है। आज कुलीनतन्त्र के अन्तगत राजनीतिक शक्ति समाज के उस अल्प वग के हाथा मे रहती है जिसका आधार विद्या बुद्धि नही है, बल्कि धन और कुल विशेष मे पैदाइश है। ये उच्च वग के लोग समस्त समाज के कल्याण की भावना से प्रेरित नही होते, बल्कि अपने स्वाथ-साधन मे लगे रहते हैं। अत कुलीनतन्त्र का आज प्राचीन अथ नही

रह गया है, उसका अर्थ विकृत और विस्तृत हो गया है। धन सम्पत्ति, कुल, बुद्धि, शिक्षा आदि उसके विभिन्न आधार हो गए हैं। डा वेनी प्रसाद के शब्दों में, "कुलीनतन्त्र उच्च वर्ग में जन्म होने के साथ-ही-साथ धन, शिक्षा तथा युद्ध करने की क्षमता या राजनीतिक अनुभवों का सम्मिश्रण है।"

## ३ प्रजातन्त्र
### (Democracy)

प्रजातन्त्र का अर्थ —वर्तमानकाल प्रजातन्त्र का युग है। विश्व की प्राय सभी सरकारें अपने को प्रजातान्त्रिक कहती हैं। प्रथम महायुद्ध के बाद प्रजातन्त्र का आन्दोलन काफी तीव्र हो गया, राजतन्त्र तथा अधिनायकतन्त्र मिटते गये और उनका स्थान प्रजातन्त्र लेता गया। आज शासन का यह रूप विश्वव्यापी हो गया है। अत हम प्रजातन्त्र का विशद विवरण प्रस्तुत करना होगा।

प्रजातन्त्र का अँग्रेजी पर्याय 'डिमाक्रेसी" (Democracy) दो यूनानी शब्दों के योग से बना है—'डिमास (Demos) और 'क्रेटोस (Kratos)। इनका अर्थ क्रमश है 'जनता' और 'शक्ति'। अत शब्द व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से प्रजातन्त्र का अर्थ जन शक्ति है। प्रजातन्त्र शासन का वह रूप है जिसमें शासन सत्ता स्वयं जनता के हाथ में रहती है और उसका प्रयोग वह प्रत्यक्ष रूप से करती है।

प्रजातन्त्र की परिभाषा विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न प्रकार से की है। कुछ उल्लेखनीय परिभाषाएँ ये हैं —

(१) हिरोडोटस —"प्रजातन्त्र उस शासन का नाम है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता सम्पूर्ण जनता में निवास करती है।"

(२) लार्ड ब्राइस —"प्रजातन्त्र शब्द का प्रयोग हिरोडोटस के समय से ही ऐसे शासन-तन्त्र के लिए होता आया है जिसमें सत्ता किसी व्यक्ति या वर्ग-विशेष में सीमित न होकर सम्पूर्ण जनता में निहित रहती है।"[1]

(३) ऑस्टिन —"प्रजातन्त्र वह शासन है जिसमें जनता का अपेक्षाकृत बड़ा भाग शासन करता है।"

(४) सीले —"प्रजातन्त्र वह शासन है जिसमें प्रत्येक मनुष्य भाग लेता है।"[2]

(५) डायसी —"प्रजातन्त्र वह शासन व्यवस्था है जिसमें जनता का अपेक्षाकृत बड़ा भाग शासक होता है।"[3]

---

1 "The word democracy ever since the time of Herodotus has been used to denote that form of Government in which the ruling power of the State is vested not in a particular class or classes, but in the members of the community as a whole" —*Bryce*

2 "Democracy is a Government in which every one has a share" —*Seeley*

3 "Democracy is a form of Government in which the governing body is comparatively a large fraction of the entire nation" —*Dicey*

(६) लेविस —"प्रजातन्त्र मुख्यत वह कार है जिसमे सम्पूर्ण राष्ट्र की बहुसख्यक जनता सप्रभु शक्ति के प्रयोग मे भाग लेती है।"[1]

(७) हॉल —"प्रजातन्त्र राजनीतिक सगठन का वह स्वरूप है जिसमे जनमत का नियन्त्रण रहता है।"[2]

(८) स्ट्रॉग —"प्रजातन्त्र का अभिप्राय ऐसी सरकार से है जो शासितो की सक्रिय स्वीकृति पर आधारित है।"[3]

(९) अब्राहम लिंकन —"प्रजातन्त्र का अर्थ प्रजा के शासन, प्रजा के लिए और प्रजा के द्वारा होता है।"[4]

इन परिभाषाओ मे प्रजातन्त्र को सिर्फ एक शासन व्यवस्था के रूप मे देखा गया है। ये बताती है कि प्रजातन्त्र सरकार का एक रूप है जिसमे शासन जनता के हाथ मे रहता है और शासको पर जनता का नियन्त्रण रहता है। लेकिन, ये परिभाषाएँ अपूर्ण हैं। ये प्रजातन्त्र सिर्फ सरकार के ही रूप नही है, बल्कि राज्य और समाज के भी रूप है। गिडिंग्स के शब्दो मे, "प्रजातन्त्र केवल एक शासन का ही नाम नही है, वरन् राज्य का रूप है तथा समाज के रूप का भी नाम है या फिर तीनो का एक सम्मिश्रण है।"[5] प्रजातन्त्र का स्वरूप इस परिभाषा से भी अधिक व्यापक है। इसमे सिर्फ राजनीतिक और सामाजिक पक्षो को ही शामिल नही किया जाता है, बल्कि आर्थिक और नैतिक पहलुओ पर भी ध्यान दिया जाता है। यह सिर्फ सरकार, राज्य या समाज का स्वरूप नही, अपितु आदर्श जीवन पद्धति की खोज है। डॉ० आशीर्वादम् के शब्दो मे, "प्रजातन्त्र मानवता के प्रति हमारे उत्साह की व्यावहारिक अभिव्यक्ति है। स्वाधीनता, समानता एव भ्रातृत्व के द्वारा विरोधी सिद्धान्तो मे पारस्परिक मेल बैठाने का यह ठोस प्रयत्न है जिसमे समाज के प्रत्येक व्यक्ति के लिए यह सम्भव बनाया जा सके कि वह अपनी शक्ति भर अपने लिए सर्वोदय कल्याण की सिद्धि कर सके।" पालकेस्टर के मत मे, "इसाई धर्म का वह अन्य रूप है, जीवन का सर्वाङ्गपूर्ण स्वरूप है।" एलवुड के लिए "प्रजातन्त्र सामाजिक नियन्त्रण का ही एक उपादान है—एक सामाजिक आत्मा है।" कुमारी फॉलेट का विचार है कि 'प्रजातन्त्रवाद एक आध्यात्मिक आदर्श है।" प्रजातन्त्र वह सगठन है, वह जीवन मार्ग है, जहाँ हमारे व्यक्तित्व तथा मानवता का पूर्ण विकास सम्भव हो। थोड़े में, प्रजातन्त्र शासन, राज्य तथा समाज का स्वरूप है, वह जीवन का एक रूप, नैतिक धारणा तथा सामाजिक दर्शन भी है।

---

1 "Democracy properly signifies a Government in which the majority of the whole nation or community partakes of the sovereign power" —*Lewis*

2 "Democracy is that form of the political organisation in which public opinion has control" —*Hall*

3 "Democracy implies that Government shall rest on active consent of the governed" —*Strong*

4 "Democracy is a Government of the people, for the people and by the people —*Abraham Lincoln*

5 "Democracy may be either a form of Government, a form of State, a form of society or a combination of all the three" —*Giddings*

व्यापक अर्थ —प्रजातन्त्र के व्यापक अर्थ को समझने के लिए हमें इसके निम्नलिखित स्वरूपों पर विचार करना होगा —

(१) शासन का स्वरूप (A Form of Government) —"प्रजातन्त्र जनता की, जनता के लिए तथा जनता के द्वारा एक सरकार है।" इसमें शासन का आधार जनता होती है और सत्ता भी जनता में निहित रहती है। जनता अपनी सत्ता का प्रयोग प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से करती है। प्रत्यक्ष-पद्धति में स्वयं और अप्रत्यक्ष पद्धति में निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा वह शासन का संचालन करती है। इस शासन का एकमात्र उद्देश्य रहता है सम्पूर्ण जनता का हित। सरकार जनता के प्रति उत्तरदायी रहती है।

(२) राज्य का स्वरूप (A Form of State) —प्रजातन्त्र में सम्प्रभुता जनता में निवास करती है। शासन-व्यवस्था का स्वरूप तथा नीतियों के निर्धारण की अन्तिम शक्ति जनता के हाथ में रहती है। राज्य के समस्त कार्यों पर जनता का ही नियन्त्रण रहता है। हर्नशॉ के शब्दों में, "राज्य के रूप में प्रजातन्त्र सरकार को नियुक्त करने, इसपर नियन्त्रण रखने और इसे बर्खास्त करने का तरीका है।"[1]

(३) समाज का स्वरूप (A Form of Society) —समानता प्रजातान्त्रिक समाज की आत्मा है। प्रजातन्त्र के अन्तर्गत ऐसी दशा का निर्माण होना चाहिए जिसमें प्रत्येक व्यक्ति को विकसित होने का पूरा मौका मिले। यह तभी सम्भव है जब सभी को अवसर की समानता मिले। समाज में ऊँच-नीच, जात-पात या धनी गरीब का कोई भेद-भाव न रहना चाहिए, आर्थिक शोषण का अन्त हो जाना चाहिए। तात्पर्य यह है कि प्रजातान्त्रिक समाज वह है जिसमें अधिकारों, परिस्थितियों, विचारों, भावनाओं और आदर्शों की समानता हो। डॉ० आशीर्वादम के शब्दों में "प्रजातान्त्रिक समाज वह है जिसमें समानता और भ्रातृत्व की भावना स्वभावतः वर्तमान हो।"[2] क्रोजियर ने कहा है कि "मनुष्य की भौतिक एवं सामाजिक दशाओं की समानता प्रजातन्त्र का सार है।"[3]

(४) जीवन का विशिष्ट दृष्टिकोण (A Way of Life) —प्रजातन्त्र जीवन का एक रूप है। जीवन के प्रति यह विशिष्ट दृष्टिकोण है। इसके अन्तर्गत मनुष्य का एक विशेष प्रकार का स्वभाव तथा सामाजिक व्यवहार होना चाहिए। "सब के हृदय में क्षमा, सहिष्णुता, सेवा, परोपकार, विरोधी दृष्टिकोण के प्रति आदर-भाव, मानवीय व्यक्तित्व के प्रति सम्मान, समझौते की प्रवृत्ति आदि भाव विद्यमान हों। प्रजातन्त्र में किसी व्यक्ति का दूसरे के साथ वैसा व्यवहार नहीं करना चाहिए जिसे वह अपने स्वयं के प्रति किया जाना पसन्द नहीं करता।"[4]

---

1 "Democracy is a mode of appointing, controlling and dismissing Government" — *Hearnshaw*

2 "A democratic society is one in which the spirit of equality and fraternity prevails," — *Asirvatham*

3 "The essence of democracy is the equality of man's material and social conditions" —*Crozier*

4 "Do not do unto others that you do not want to be done to yourself"

(५) नैतिक स्वरूप ( Ethical Aspect ) —प्रजातन्त्र एक नैतिक आदर्श भी है। यह एक आदर्श तथा आध्यात्मिक जीवन की कल्पना करता है, इसका उद्देश्य व्यक्ति के व्यक्तित्व का पूर्ण विकास है। प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में मनुष्य स्वयं साध्य है, साधन नहीं। अतः उसके व्यक्तित्व की गरिमा है, सम्मान है। इस गरिमा की स्थापना के लिए व्यक्ति के नैतिक स्तर का ऊँचा होना आवश्यक है।

(६) आर्थिक स्वरूप ( Economic Aspect ) —प्रजातन्त्र का आर्थिक पहलू राजनीतिक पहलू से कम महत्त्वपूर्ण नहीं है। आर्थिक प्रजातन्त्र के अभाव में राजनीतिक या सामाजिक प्रजातन्त्र की स्थापना नहीं हो सकती है। आर्थिक प्रजातन्त्र का अर्थ उस आर्थिक व्यवस्था से है जिसमें उत्पादन के समस्त साधनों पर किसी व्यक्ति विशेष या वर्ग विशेष का आधिपत्य न रह कर समाज का सामूहिक आधिपत्य हो, उत्पादन का उद्देश्य व्यक्तिगत लाभ न होकर सार्वजनिक हित हो तथा एक मनुष्य द्वारा दूसरे मनुष्य का शोषण न हो। बहुत-से लोग आर्थिक प्रजातन्त्र का गलत अर्थ लगाते हैं। इसका अर्थ न तो व्यक्तिगत सम्पत्ति का पूर्ण उन्मूलन है, न पूर्ण आर्थिक समानता है और न सम्पत्ति पर पूर्ण सामूहिक नियन्त्रण ही। इसका अर्थ वस्तुतः आर्थिक अवसर है, अर्थात् सभी लोगों को भोजन, वस्त्र, शिक्षा आदि की इतनी सुविधाएँ रहें कि उनकी प्रगति में किसी प्रकार की आर्थिक बाधा न पड़े। तात्पर्य यह कि प्रत्येक व्यक्ति की 'न्यूनतम आवश्यकताओं' ( Economic minimum ) की पूर्ति हो तथा समाज में किसी प्रकार का आर्थिक शोषण न हो।

"संक्षेप में, प्रजातन्त्र एक विशेष प्रकार का शासन है, एक सामाजिक व्यवस्था का सिद्धान्त है, एक विशेष प्रकार की मनोवृत्ति है, एक आर्थिक आदर्श है। इसके अन्तर्गत राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक व्यवस्था तथा दैनिक व्यवहार के सामाजिक एवं सांस्कृतिक मापदण्ड सम्मिलित हैं।"

प्रजातन्त्र के भेद —सामान्यतः के दृष्टिकोण से प्रजातन्त्र के प्रायः दो भेद माने जाते हैं —

(क) विशुद्ध या प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Pure or Direct Democracy),

(ख) प्रतिनिध्यात्मक या अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र ( Rapresentative or Indirect Democracy )

(क) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र ( Direct Democracy ) —प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र वह शासन-व्यवस्था है, जहाँ सम्पूर्ण जनता स्वयं शासन संचालन करती है, समस्त जनता स्वयं परिषद् या सभा में उपस्थित होकर शासन-कार्य में भाग लेती है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में जनता अपनी शासन-शक्ति किसी दूसरे को अर्थात् प्रतिनिधियों को नहीं सौंपती है, वह एक सभा के रूप में एकत्र होकर विचार विमर्श करती, कानून निर्माण करती, शासन-संचालन के लिए सरकार की नियुक्ति करती और उस पर नियन्त्रण रखती है। प्रजातन्त्र का यह रूप विशुद्ध है। प्राचीन यूनान, भारत, चीन तथा रोम में यह व्यवस्था प्रचलित थी, लेकिन प्रजातन्त्र का यह विशुद्ध रूप आज के विशाल देशों में सम्भव नहीं है। सिर्फ स्विट्जरलैंड के कुछ कैंटनों में नगरसभाओं ( Landsgemeinde) के रूप में विद्यमान है।

फिर भी अनेक रूपो मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को स्विटजरलैंड, अमरिका के न्यू इगलैंड तथा सोवियत रूस मे लागू किया गया है। इन देशो मे विशुद्ध प्रजातन्त्र नहीं पाया जाता है बल्कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को व्यावहारिक बनाने के लिए उसके कतिपय साधनो का प्रयोग किया गया है। इन साधनो मे निम्नलिखित चार प्रमुख हे —

(१) लोक-निर्णय (Referendum),
(२) उपक्रम (Initiative),
(३) प्रत्यावर्तन (Recall),
(४) लोकमत-सग्रह (Plebiscite)।

(१) लोक-निर्णय —इसका अर्थ होता है किसी प्रमुख विषय को जनता के सम्मुख निर्णय के लिए रखना। विधायिका सभा जब कोई कानून बनाना चाहती है या सविधान मे कोई सशोधन लाना चाहती है, तब वह उस विषय को जनता के समक्ष रखती है और जनमत को जान लेने के बाद ही उसे कानून का रूप देती है। इस प्रकार लोक निर्णय के आधार पर जनता प्रत्यक्ष रूप मे विधि-निर्माण मे भाग लेती है। लोक-निर्णय दो प्रकार के हो सकते है— अनिवार्य और ऐच्छिक। दूसरा साधन उपक्रम है। इसमे कानून-निर्माण मे जनता की ओर से ही शुरूआत होती है, अर्थात् पहला कदम उठाया जाता है। यदि जनता की एक निश्चित सख्या किसी विषय पर कानून बनाना चाहती है तो उसे विधायिका सभा के पास कानून का रूप देने के लिए भेज देती है। कानून का प्रारूप जनता या विधान सभा किसी के द्वारा तैयार किया जा सकता है। तीसरा साधन प्रत्यावर्तन है जिसके अनुसार जनता को अपने द्वारा विधायिका सभा मे भेजे गये प्रतिनिधि को पुन वापस बुला लेने या उसे पदच्युत करने का अधिकार रहता है। वह अपने एक निश्चित बहुमत से व्यवस्थापिका मे गये हुए किसी भी सदस्य को उसके पद से हटा सकती है। इस अधिकार का प्रयोग अमेरिका के कई उपराज्यो, विशेषतया ओरीगन मे किया जाता है। कुछ समय पूर्व इसका प्रयोग जर्मनी और लैटविया मे किया जाता था। अन्तिम साधन लोकमत-सग्रह है। इसके द्वारा किसी भी राजनीतिक महत्त्व के प्रश्न पर जनता से उसकी प्रत्यक्ष राय ली जाती है और इसके द्वारा जिस प्रश्न पर मत लिया जाता है, वह प्रश्न उस जनता के सम्बन्ध मे किसी प्रकार की स्थायी व्यवस्था करने से सम्बन्धित रहता है। इसका सम्बन्ध केवल महत्वपूर्ण राजनीतिक प्रश्नो या सविधान के स्वरूप मे रहता है, लोक-निर्णय की भाति कानूनो से नहीं। उदाहरणार्थ, १९३५ ई० मे सार (Saar) मे लोकमत-सग्रह किया गया था कि उसे जर्मनी मे सम्मिलित किया जाय या नहीं। जूनागढ को भी भारत या पाकिस्तान मे मिलाने के सम्बन्ध मे लोकमत सग्रह किया गया था।

(ख) अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Indirect or Representative Democracy) — अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र मे जनता शासन मे प्रत्यक्ष रूप से भाग न लेकर उसका सचालन अपने द्वारा चुने गये प्रतिनिधियो द्वारा करती है। ऐसा इसलिए किया जाता है कि आज के दैत्याकार राज्यो मे सभी नागरिको का एक स्थान मे एकत्र होना नीति निर्धारण करना, कानून निर्माण करना आदि सम्भव नहीं। अत जनता अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति कुछ निर्वाचित प्रतिनिधियो के माध्यम से करती है। निर्वाचन का आधार बिना किसी भेद

भाव के व्यस्क मताधिकार ( Adult Franchise ) मे होता है। भारतवर्ष, अमेरिका, इगलैंड आदि देशो मे अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के भी निम्नलिखित विभिन्न रूप हैं —

(i) ससदीय या मन्त्रिमण्डलात्मक (Parliamentary or Cabinet System),
(ii) अध्यक्षात्मक (Presidential),
(iii) सघात्मक (Federal),
(iv) एकात्मक (Unitary)।

शासन के इन विभिन्न स्वरूपो का विवरण आगे दिया जायगा।

## ४ अधिनायकतन्त्र
### ( Dictatorship )

अधिनायकतन्त्र का अर्थ ( Meaning of Dictatorship ) —अधिनायकतन्त्र एक प्राचीन एव मान्य शासन-व्यवस्था है। प्राचीन रोम मे अधिनायकतन्त्र पाया जाता था। प्रजातान्त्रिक रोम मे शासन-शक्ति सामान्यतया दो प्रधानो मे निहित रहती थी, जिन्हे कॉसल ( Consul ) कहा जाता था। परन्तु, ये अधिनायक अपनी सत्ता कानून के द्वारा प्राप्त करते थे। आधुनिक युग मे इससे भिन्न अधिनायकतन्त्र का उदय हुआ है। आधुनिक अधिनायक विधानातिरिक्त तरीको ( Extra-constitutional means ) के द्वारा शासनसत्ता पर अधिकार जमाता है। वह निरकुश रूप से अधिकार प्राप्त करता है और उसका प्रयोग भी वह अनुत्तरदायित्व पूर्ण रीति से करता है। तानाशाह परम्परागत राजतन्त्र के उत्तराधिकारियो के दैवी और रहस्यात्मक स्वरूप और उत्तराधिकार की परम्परा का निषेध करते है। वे एक ऐसे नेतृत्व पर बल देते है जिसमे एक व्यक्ति मे ही समग्र राजसत्ता केन्द्रित होती है। इसमे प्रजातन्त्र से विपरीत जनता जनार्दन के अधिकार पर बल नही दिया जाता है, बल्कि शासन के अधिकारियो को शासन-सत्ता का अधिकार दिया जाता है। नेतृत्व के इस सिद्धान्त का आधार है कि राज्य अल्प व्यक्तियो की सम्पत्ति है। कैवन के शब्दो मे "अधिनायकतन्त्र एक व्यक्ति की सरकार होती है जो अपना पद उत्तराधिकार मे न प्राप्त कर अपनी शक्ति की स्थापना बल द्वारा या जनसम्पत्ति द्वारा या दोनो के मिश्रण के द्वारा करता है। उसका सप्रभुत्व निरकुश होता है, अर्थात समस्त राजनीतिक शक्तियाँ उसकी इच्छा से उत्पन्न होती है और अपने विस्तार मे असीमित होती है। इसका प्रयोग वह बहुधा स्वेच्छाचारी तरीके से आज्ञा द्वारा करता है, कानून द्वारा नही। उसकी अवधि भी सीमित नही रहती और न वह किसी अन्य शक्ति के प्रति उत्तरदायी होती है क्योकि इस प्रकार नियन्त्रण उसकी निरकुशता से मेल नहीं खाता।' ऐसा पाया गया जाता है कि आधुनिक अधिनायक व्यक्तिगत रूप से अधिनायक नही होते है। कोई-न कोई शक्ति या सगठन उनके पीछे अवश्य रहता है। सामान्यत अधिनायक किसी सगठित दल का नेता होता है, दल के द्वारा अपने सिद्धान्तो का प्रचार करता है उसी की सहायता से निर्वाचन या क्रान्ति द्वारा सत्ता को हथिया लेता है और उसी सगठन की स्वार्थ-सिद्धि के हेतु शासन का उपयोग करता है। अधिनायकतन्त्र की स्थापना प्राय राष्ट्रीय सकट, असतोष, युद्ध काल आदि प्रतिकूल परिस्थितियो के समय होता है। इटली मे फासिस्टवाद, जर्मनी मे नाजीवाद और रूस मे साम्यवाद अधिनायक-तन्त्र के ज्वलन्त उदाहरण है।

अधिनायकतन्त्र के लक्षण ( Characteristics of Dictatorship ) —अधिनायक-तन्त्र का आधार आदर्शवाद है। यह हीगेल के आदर्श राज्य का व्यावहारिक रूप है। हीगेल ने कहा था कि "राज्य पृथ्वी पर ईश्वर का प्रतिरूप है।" अधिनायकवादी भी राज्य को सर्वशक्तिमान, पूर्ण एवं दैवी मानते हैं। वे सर्वस्वायत्तवादी राज्य के सिद्धान्त का प्रतिपादन करते हैं। आधुनिक अधिनायकतन्त्र के दो प्रमुख स्तम्भ हैं—(क) शासक और शासित के बीच वर्ग-विभेद, और (ख) राज्य एवं सरकार के बीच का भेद नष्ट करना। शासकों का स्पष्ट वर्ग स्थापित होता है जिसका अस्तित्व शासितों से भिन्न रहता है। शासक स्वयं राज्य का स्वरूप धारण कर लेते हैं। अतः राज्य और सरकार एक ही सत्ता बनकर सर्वशक्तिमान बन जाते हैं। जीवन का प्रत्येक क्षेत्र राज्य के अधीन आ जाता है। राज्य व्यक्तियों के सारे कार्य-कलापों को समाविष्ट करता है। राज्य स्वयं साध्य या ध्येय है। व्यक्ति स्वयं साधन नहीं, उसका जीवन अपना नहीं, बल्कि राज्य का है। व्यक्ति का यह कर्त्तव्य है कि राज्य-सेवा के लिए वह अपने जीवन को उत्सर्ग कर दे। मुसोलिनी के शब्दों में, "सब राज्य के भीतर है, राज्य के बाहर कोई भी नहीं है और राज्य के विरुद्ध भी कोई नहीं है।"[1] अधिनायकतन्त्र एक व्यक्ति या दल का शासन है। वह राजनीतिक विरोध तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का विरोधी है। फासिस्टवादी प्रतिज्ञा थी "परमात्मा और इटली के नाम पर मैं ड्यूक की आज्ञाओं का बिना विवाद के पालन करने और अपनी पूर्ण शक्ति के साथ और यदि आवश्यकता हो तो अपने रक्त से फासिस्टवादी क्रान्ति के हेतु सेवा करने को तैयार हूँ।" युवकों के लिए मुसोलिनी का प्रवचन था "विश्वास करो, आज्ञापालन करो और युद्ध करो।"[2] हिटलर कहा करता था "कर्त्तव्य, अनुशासन और त्याग।" इस प्रकार मानवीय जीवन का शुद्ध एवं सरल सैनिकीकरण था।

अधिनायकतन्त्र प्रजातन्त्र का विरोधी है। यह साम्राज्यवाद, राष्ट्र प्रेम तथा एकदलीय व्यवस्था का प्रतिपादन करता है। अधिनायकतन्त्र व्यक्ति की स्वतन्त्रता, भाषण, समाचार पत्र, सभा आदि के अधिकार और किसी भी प्रकार के राजनीतिक विरोध का कट्टर विरोधी है। वह अपने राष्ट्र को सर्वोपरि तथा सर्वशक्तिमान मानता है। उसके विकास और विस्तार के लिए वह युद्ध का मार्ग अपनाता है। युद्ध के माध्यम से वह औपनिवेशिक विस्तार की नीति का अनुसरण करता है। मुसोलिनी का कहना था, "साम्राज्यवादी जीवन का चिरस्थायी और अक्षुण्ण नियम है।" उसकी घोषणा थी, "इटली का विस्तार होगा या अन्त।" अधिनायकतन्त्र का आधार एकदलीय व्यवस्था है। इसी दल का अधिनायकत्व स्थापित होता है। अधिनायकवादी वंश की पवित्रता, भाषा की पवित्रता और साहित्य की पवित्रता का समर्थन करते हैं। नाजियों का कहना था, "जर्मनी में जर्मन के अतिरिक्त अन्य कोई मानव प्राणी नहीं रह सकता।" अधिनायकवादियों का राष्ट्रवाद, आर्थिक राष्ट्रवाद के रूप में भी व्यक्त होता है। वे अपने राष्ट्र को आर्थिक रूप से आत्म निर्भर बनाना चाहते हैं। अन्त में, अधिनायकवादी या तो धर्म में आस्था ही नहीं रखते या उसे राज्य के हाथ की कठपुतली बनाये रखना चाहते हैं।

---

1 "All within the state, none outside the state, none against the state." —*Mussolini*

2 "To believe, to obey, to fight."—*Mussolini*

आधुनिक अधिनायकतन्त्र का उत्कर्ष ( Rise of modern dictatorship ) — प्रथम महायुद्ध के पश्चात अधिनायकतन्त्र जोरों से पनपा। इटली, जर्मनी, पोलैंड, स्पेन आदि अधिकांश यूरोपीय देशों में अधिनायकतन्त्र की स्थापना हो गयी। द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व यूरोप की लगभग तीन चौथाई लोकतन्त्र सरकारों के स्थान पर अधिनायकतन्त्री सरकार की स्थापना हो चुकी थी। इस क्रान्ति में अधिनायकतन्त्र के दो रूप थे—दक्षिणपक्षी एवं वामपक्षी। पहले का अर्थ है, पूँजीपति वर्ग का अधिनायकतन्त्र और दूसरे का अर्थ है मजदूरों का अधिनायकतन्त्र अर्थात् साम्यवादी अधिनायकतन्त्र। प्रथम महायुद्ध के बाद इनके उदय के दो मुख्य कारण थे। प्रथम, जिन देशों में लोकतन्त्रों की स्थापना हुई थी उनकी भूमि और जलवायु इस योग्य न थी कि लोकतन्त्र रूपी पौधा वहाँ पनप सकता। वास्तव में उन देशों की परम्पराएँ लोकतन्त्र के अनुकूल न थीं। द्वितीय, प्रत्येक देश में जहाँ नैराश्य और अभाव था, वहाँ अधिनायकतन्त्र का उदय हुआ था। प्रथम महायुद्ध ने इन देशों को नहस-नहस कर दिया था, उनकी आर्थिक दशा इतनी बुरी हो गयी थी कि जनता शरण पाने की खोज में पागल थी। तानाशाहों ने जनता के दुःख को दूर करने की आशा दिलायी और जनता का उन्हें अन्धानुसरण प्राप्त हुआ।

## ५ एकात्मक और संघात्मक सरकारें

### ( Unitary and Federal Form of Government )

आज छोटे-छोटे राज्यों के अलावे बड़े तथा विस्तृत राज्य भी पाये जाते हैं। इन विस्तृत राज्यों का शासन केन्द्रित रूप से नहीं किया जा सकता है। अतः शासन की सुविधा के लिए उन्हें कई इकाइयों में बाँट दिया जाता है। केन्द्रीय शासन और इकाइयों के बीच जो आपसी सम्बन्ध होता है, उसी के अनुसार एकात्मक तथा संघात्मक सरकारों का निर्माण होता है। इस प्रकार राज्य की शासन-शक्ति के केन्द्रित एवं वितरित होने के आधार पर सरकार के एकात्मक और संघात्मक विभेद किये जाते हैं। थोड़े में, शासन के इस वर्गीकरण का आधार शासन-शक्तियों का क्षेत्रीय या भौगोलिक विभाजन है।

संक्षेप में, एकात्मक और संघात्मक शासन का भेद यों है :—क्षेत्रीय विभाजन के आधार पर एक केन्द्रीय सरकार होती है और उसके अन्तर्गत प्रान्तीय या राज्य सरकारें होती हैं। केन्द्रीय तथा प्रान्तीय शासन के सम्बन्ध के आधार पर देश के संविधान को एकात्मक या संघात्मक कहते हैं। जिस शासन व्यवस्था में प्रान्तीय शासन अपने अस्तित्व के लिए केन्द्र पर निर्भर करता है उस शासन का रूप एकात्मक कहा जाता है। इसके विपरीत संघात्मक शासन में राज्यों की इकाइयाँ अपने अस्तित्व के लिए केन्द्र पर आश्रित नहीं रहती हैं तथा संघ और राज्यों के कार्य-क्षेत्र अलग-अलग बँटे हुए रहते हैं। इस प्रकार एकात्मक तथा संघात्मक सरकारों में मौलिक भेद यह है कि एकात्मक शासन व्यवस्था में समस्त शासन-शक्ति का संचालन एक केन्द्रीय सत्ता द्वारा होता है, साथ-साथ शासन-सम्बन्धी समस्त मामलों की अन्तिम सत्ता एक केन्द्र में निहित रहती है। इसके विपरीत संघात्मक सरकार में शासन सत्ता केन्द्र तथा इकाइयों के बीच बँटी रहती है, अर्थात अन्तिम सत्ता एक स्थल में निहित रहती है। सर जॉन सीले सरकार के इस भेद को नहीं मानते हैं। यह प्रकार भेद न होकर केवल अंश भेद है। लेकिन मेरियट का विचार है कि यह भेद केवल अंश का न होकर प्रकार का भी है। स्ट्राँग का मत है कि यह भेद बहुत ही महत्वपूर्ण है।

## एकात्मक सरकार

### ( Unitary Government )

एकात्मक सरकार की परिभाषा ( Definition of Unitary Government ) —एकात्मक सरकार में राज्य की समस्त शासन-शक्ति एक केन्द्रीय सरकार में निहित रहती है। सम्पूर्ण देश के लिए एक कार्यपालिका, एक विधानपालिका और एक न्यायपालिका होती है। सारा देश शासन की एक ही इकाई होता है। यदि प्रान्तों, जिलों या इकाइयों में देश का विभाजन होता भी है तो सिर्फ प्रशासनिक सुविधा के लिए। इकाइयों का न तो अपना स्वतन्त्र अस्तित्व होता है और न अधिकार ही। उनका निर्माण केन्द्रीय सरकार द्वारा होता है जो उनका अन्त भी कर सकती है। उनकी सत्ता प्रदत्त ( delegated ) होती है, मौलिक नहीं। केन्द्रीय सरकार उसमें कमी-बेशी कर सकती है। संविधान सारी शासन शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को ही सुपुर्द करता है और केन्द्रीय सरकार प्रशासनिक सुविधा के हेतु उनमें से कुछ शक्तियाँ इकाइयों को देती है। निष्कर्षतः केन्द्रीय सरकार स्वामी ( master ) है और इकाइयाँ उसकी दास ( servant ), केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ मौलिक ( original ) हैं और इकाइयों की शक्तियाँ प्रदत्त ( delegated )।

विभिन्न विद्वानों ने एकात्मक सरकार की निम्नलिखित परिभाषाएँ दी हैं —

(१) फाइनर—'एकात्मक राज्य वह है जिसमें समस्त सत्ता एवं शक्ति एक केन्द्र में निहित रहती है और जिसकी इच्छा एवं जिसके अधिकारी समस्त क्षेत्र पर कानूनन सर्वशक्तिमान होते हैं।'[1]

(२) डायसी—'एकात्मक राज्य में केन्द्रीय सत्ता के हाथ में कानून बनाने की सर्वोच्च सत्ता निवास करती है।'

(३) विलाबी—"एकात्मक राज्य में शासन के सभी अधिकार मौलिक रूप में एक केन्द्रीय सरकार के हाथ में रहते हैं। यह सरकार इच्छानुसार जैसे वह उचित समझती है, उन शक्तियों का वितरण क्षेत्रीय इकाइयों में करती है।'[2]

(४) स्ट्रांग—'एकात्मक शासन वह शासन है जिसमें शासन की सर्वोच्च सत्ता संविधान द्वारा केन्द्र को प्रदान की जाती है और केन्द्र से ही स्थानीय सरकारें शक्ति या स्वायत्तता प्राप्त करती हैं। वस्तुतः केन्द्र की कृपा पर ही उनका अस्तित्व आश्रित है।'[3]

---

1 "The Unitary State is one on which all authority and powers are lodged in a single centre, whose will and agents are legally omnipotent over the whole area." —*Finer*

2 "In the unitary State all the powers of government are conferred, in the first instance, upon a single central government and that government is left complete freedom to effect such a distribution of these powers territorially as in its opinion are wise." —*Willoughby*

3 "Where the whole power of government is conferred by the constitution upon a single central organs from which the local governments desire authority or autonomy they may possess and indeed their very existence." —*C. F. Strong*

(५) गार्नर—"जब संविधान द्वारा शासन के सब अधिकार केवल एक सत्ता को सौंप दिये जाते हैं और अन्य स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारें अपने सभी अधिकार उस सत्ता से प्राप्त करती है, यहाँ तक कि अपना अस्तित्व भी केवल उसी सत्ता से प्राप्त करती है, तब उस देश में एकात्मक सरकार कही जाती है।"[1]

एकात्मक सरकार कई देशों में पायी जाती है। इसका सर्वोत्कृष्ट उदाहरण ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस, इटली, बेल्जियम, जापान आदि है।

एकात्मक सरकार के लक्षण (Characteristics of the unitary government) — एकात्मक सरकार की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) एकात्मक शासन में केन्द्रीय सरकार में पूर्ण रूप से शासन शक्ति केन्द्रित होती है।

(२) एकात्मक राज्य एक इकाई होता है। क्षेत्रीय या स्थानीय इकाइयाँ केन्द्र के अन्तर्गत होती हैं और उसी के अनुसार कार्य करती हैं।

(३) एकात्मक-शासन में संविधान द्वारा केन्द्र और राज्यों के बीच शासन शक्तियों का विभाजन नहीं किया जाता है। इसमें सत्ता का केवल एक ही स्रोत होता है। केवल एक इच्छा-शक्ति से शासन चलता है। समस्त सत्ता का मूल स्रोत केन्द्रीय सरकार में निहित रहता है।

(४) केन्द्रीय सरकार सर्वशक्तिमान होती है। अवयवी एककों की न तो स्वतन्त्र सत्ता होती है और न उनकी सत्ता ही मौलिक होती है। वे केन्द्रीय सरकार के अभिकर्ता (Agents) मात्र होते हैं।

(५) अवयवी एकक या इकाइयाँ केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि हैं और जो भी स्वायत्तता अथवा शासन-विषयक योग्यता उन्हें दी जाती है, उसका अस्तित्व संवैधानिक नहीं होता, अपितु वे केन्द्रीय सरकार की देन होती हैं।

## संघात्मक सरकारें

### ( Federal Government )

संघात्मक सरकार की परिभाषा —एकात्मक सरकार के समानान्तर दूसरी व्यवस्था संघात्मक सरकार है। शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत यह एक नवीन देन है। 'संघ' शब्द का अँगरेजी रूपान्तर फेडरेशन' ( federation ) लैटिन भाषा के शब्द 'फोएडस' (Foedus) से निकला है जिसका अर्थ है संधि या समझौता। अतः शब्द-व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से समझौता द्वारा निर्मित राज्य को संघ राज्य कहा जाता है। संवैधानिक दृष्टिकोण से संघात्मक सरकार शासन का वह रूप है जिसमें अनेक स्वतन्त्र राज्य अपने कुछ सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक केन्द्रीय सरकार संगठित करते हैं और शेष विषयों में अपनी-अपनी पृथक् स्वतन्त्रता सुरक्षित रखते हैं। इस प्रकार संघ राज्य में एक संघीय या केन्द्रीय ( Federal Government ) सरकार होती है और कुछ 'संघीभूत' इकाइयों ( Federal units ) की सरकार होती हैं। संघ का निर्माण एक लिखित समझौता, जो एक संविधान के रूप में होता है, द्वारा होता है। संविधान द्वारा केन्द्र तथा इकाइयों

---

1 'Unitary is that system where the whole power of government is conferred by the constitution upon a single central organ or organs from which the local governments derive whatever autonomy or autonomy they may possess' —*Garner*

की सरकारों के बीच शासन-शक्तियों का स्पष्ट विभाजन कर दिया जाता है। सामान्य हित के विषयों का प्रबन्ध केन्द्रीय सरकार के हाथ मे रहता है और क्षेत्रीय महत्व के विषयों का संघीय इकाइयों के हाथ मे। दोनों सरकार अपने अपने विषय क्षेत्र में स्वतन्त्र रहती है। उनके अधिकार क्षेत्र या सीमा मे परिवर्तन संवैधानिक संशोधन-प्रक्रिया तथा उनकी सहमति से ही सम्भव है। दोनों सरकारों की शक्तियाँ मौलिक ( original ) होती हैं, दोनों का अस्तित्व संविधान पर निर्भर करता है, न कि किसी दूसरे इच्छा पर। तात्पर्य यह कि संघ-राज्य दोहरी सरकार (Dual polity ) है यह दो प्रकार के समकक्ष ( Co-equal ) सरकारों का राज्य है। संघ-सरकार का सर्वोत्तम उदाहरण संयुक्त-राज्य अमेरिका है। स्विट्जरलैंड, भारतवर्ष, आस्ट्रेलिया, कनाडा, सोवियत संघ आदि देशों में संघीय शासन-व्यवस्था को अपनाया गया है।

विभिन्न विद्वानों ने संघ-शासन की निम्नलिखित परिभाषाएँ दी हैं —

(१) नाथन —"संघात्मक राज्य छोटे राज्यों का एक योग होता है जिससे प्रत्येक अपनी पृथक सत्ता को रखते हुए पारिभाषित समान उद्देश्य के लिए संघ के रूप में एक-दूसरे से मिलते हैं जो कम-से-कम सैद्धान्तिक रूप में विघटनशील नहीं हैं।"[1]

(२) डायसी —"संघवाद एक राजनीतिक समझौता है जिसके अनुसार राज्यों को सुनिश्चित करने के साथ-साथ सारे राष्ट्र की एकता को भी सुनिश्चित किया जाता है।"[2]

(३) गार्नर —"संघात्मक सरकार वह पद्धति है जिसमें समस्त शासकीय शक्ति एक केन्द्रीय सरकार तथा उन विभिन्न राज्यों अथवा क्षेत्रीय उपविभागों की सरकारों के बीच विभाजित रहती है जिसको मिलाकर संघ बनता है।"[3]

(४) फाइनर —"संघात्मक राज्य वह है जिसमें सत्ता एवं शक्ति का एक भाग संघीय इकाइयों में निहित रहता है और दूसरा भाग केन्द्रीय संस्था में जो क्षेत्रीय इकाइयों के समुदाय द्वारा जान-बूझ कर सगठित की जाती है।"[4]

संघात्मक सरकार की विशेषताएँ (Features of the Federal Government) — संघात्मक शासन की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) *संघ का आधार पारस्परिक संगठन (Union) है, एकता (Unity) नहीं।* संघ में इकाइयों की स्वायत्तता और स्वरूप को सुरक्षित रखा जाता है।

1 "Federation is an aggregate of smaller states which while retaining *each its separate identity are united together* for defined common purpose in a nation which theoretically at least is indissoluble " —*Nathon*

2 "A federal State is a political contrivance intended to reconcile national unity with the maintenance of State rights " —*Dicey*

3 "A Federal government is a system in which the totality of governmental powers is divided and distributed by the national Govt and the Govt of the individual state or other territorial subdivisions of which the federation is composed " —*Garner*

4 "A federal state is one in which part of the authority and power is vested in the local area while another part is vested in a central institution deliberately constituted by an association of the local areas —*Finer*

(२) सघ-निर्माण के पश्चात् अवयवी एक्क अपनी सप्रभुता खो देते हैं । सप्रभुता नवसघ राज्य मे निहित हो जाती है

(३) सघ-शासन के एकक दो प्रकार के होते है—केन्द्रीय सरकार और इकाइयो की सरकारे ।

(४) शासन शक्तियो का केन्द्रीय तथा इकाइया की सरकारो के बीच विभाजन होता है । केन्द्रीय शासन के अधिकार-क्षेत्र मे सामान्य हित तथा राष्ट्रीय महत्त्व के विषय और इकाइयो के अधिकार-क्षेत्र मे स्थानीय महत्त्व के विषय रहते हैं ।

(५) स घ स्वय उत्पन्न नही हो जाता, अपितु उसका निर्माण किया जाता है ।

(६) सघ शासन म लिखित सविधान का होना नितान्त आवश्यक है । सविधान द्वारा शक्तियो का स्पष्ट विभाजन किया जाता है तथा दोहरी शासन-व्यवस्था का निर्माण किया जाता ह ।

(७) सघवाद के लिए सविधान कठोर होना चाहिए । सविधान की कठोरता के लिए सशोधन की प्रक्रिया पूव निर्धारित रहनी चाहिए ।

(८) सघ शासन मे सविधान सर्वोच्च होता है । सविधान विधिया का कोई अतिक्रमण नही कर सकता है ।

(९) सघ-विभिन्न अवयवी राज्या के बीच स्थायी ऐक्य स्थापित करता है ।

(१०) केन्द्र तथा इकाइयो के बीच उत्पन्न मतभेदो और सघर्षो को दूर करने और राज्यो तथा नागरिको के अधिकारो की रक्षा करने के लिए एक स्वतन्त्र सघीय न्यायालय होता है । यह सविधान का सरक्षक ( guardian ) होता है ।

**सघ-शासन के आवश्यक तत्त्व ( Essentials of a Federal Government )** —सघात्मक सरकार के निम्नलिखित मूल तत्त्व है

**(१) लिखित सविधान (A Written Constitution)** —सघात्मक सरकार विभिन्न स्वतन्त्र राज्यो के बीच समझौता का परिणाम है । इसमे केन्द्र तथा इकाई राज्या के बीच शक्तियो का स्पष्ट विभाजन, उसके अधिकार क्षेत्र तथा कृत्या का उल्लेख आवश्यक है । इस हेतु एक लिखित, निश्चित तथा स्पष्ट सविधान का निर्माण होना चाहिए ।

**(२) सर्वोपरि एव कठोर सविधान (Supreme and Rigid Constitution)** —सघात्मक सरकार का सविधान उसकी सर्वोच्च विधि है । प्रो० ह्वियर के शब्दा मे "केन्द्रीय और प्रादेशिक राज्यो की स्थापना जिन शर्तो के आधार पर हुई है और जिन शर्तों के आधार पर दोनो पक्षो के राज्या को शक्तिया प्राप्त हुई है, वे शर्ते दोनो पक्षो की सरकारो पर पूणत बाध्य हैं । सघीय सरकार की स्थापना की यह आवश्यक शर्त है ।" तात्पय यह है कि सघ-शासन मे सविधान सर्वोपरि सत्ता है । उसके उपबन्धा के विरुद्ध विधिया का निर्माण नही हो सकता है । सविधान की सर्वोपरिता की पहचान उसकी अपरिवतनशीलता है । उसमे किसी प्रकार का परिवतन लाने के लिए विशेष सशोधन प्रक्रिया का सहारा लिया जाता है । डायसी ने सविधान की कठोरता के विषय म लिखा है कि "सविधान या तो अटल अथवा अपरिवर्त्तनीय होना चाहिऐ या उसे कोई ऐसी सत्ता ही बदल सके जो सामान्य विधान-मण्डलो मे ऊँची हो । ऐसी उच्च सत्ता

सघीय सत्ता भी हो सकती है और राज्यो की सत्ता भी हो सकती है। किन्तु, उस सत्ता का निर्माण सविधान के वाक्यो के अनुसार होना चाहिए।"

(३) शक्तियो का विभाजन (Distribution of powers) —सघात्मक शासन मे केन्द्र तथा इकाइयो के बीच शासन शक्तियो का बँटवारा होना चाहिए। दोनो प्रकार की सरकारो के अधिकार क्षेत्र लिखित, निश्चित तथा स्पष्ट होना चाहिए। अधिकारो के विभाजन की मुख्यत तीन प्रक्रियाएँ है प्रथम, सविधान मे केन्द्रीय सरकार की शक्तिया को सूचीबद्ध कर अवशेष शक्तियो को इकाइयो को दे देना चाहिए। द्वितीय, इसके विपरीत इकाइया की शक्तियो तथा सूची का उल्लेख हो और अवशेष शक्तिया केन्द्र को दे दी जायें। तृतीय, केन्द्र तथा इकाइयो के अधिकारो की पृथक परिगणना कर अवशेष शक्तिया केन्द्र या इकाइयो को द दी जायँ या उनका समयानुकूल निर्धारण हो। भारतवर्ष मे एक नयी प्रक्रिया अपनायी गयी है जिसकी तीन सूचिया है—सघ सूची (Central list), राज्य सूची (State list) और समवर्त्ती सूची ( Concurrent list )। अवशिष्ट अधिकार केन्द्र को दे दिये गये है।

(४) सर्वोच्च न्यायपालिका (Supreme Judiciary) सघात्मक शासन के लिए एक स्वतन्त्र तथा सर्वोच्च न्यायपालिका नितान्त आवश्यक है। अवयवी एकको के पारस्परिक झगडो का फैसला करने के लिए तथा नागरिक अधिकारो की रक्षा के लिए एक सघीय न्यायालय की आवश्यकता पडती है। यह न्यायालय सविधान का अभिभावक ( Guardian ) तथा व्याख्याता ( Interpreter ) और सविधान का सतुलन चक्र (Balancing wheel) है। हस्किन के शब्दो में, "सर्वोच्च न्यायालय शासन यन्त्र (सघात्मक शासन) मे सतुलन रखनेवाला पहिया है।" सयुक्त-राज्य अमेरिका मे सर्वोच्च न्यायालय इन कार्यो को सफलतापूर्वक कर रहा है।

(५) दोहरी शासन-व्यवस्था (Dual polity) —सघात्मक व्यवस्था का एक मुख्य लक्षण दोहरापन है। इसमे दो प्रकार की सरकारें, अलग-अलग सरकारो के लिए अलग-अलग शासन यन्त्र, दोहरी नागरिकता आदि होती हैं। कुछ सघो मे कई बातो म इकहरी व्यवस्था को भी अपनाया जाता है।

सघ सरकार के निर्माण की प्रक्रिया —सघ सरकार के निर्माण की साधारणत दो प्रक्रियाएँ है—सम्मिलन (Integration) तथा पृथकरण ( Disintegration )। कतिपय स्वतत्र एव सार्वभौम राज्य कुछ सामान्य उद्देश्यो जैसे सुरक्षा, व्यापार आदि की प्राप्ति के हेतु परस्पर समझौता कर एक केन्द्रीय शासन की स्थापना करते हैं। स्थानीय महत्व के विषयो पर उनका ही पूर्ववत नियत्रण रहता है। उनकी सार्वभौमिकता सिमट कर केन्द्रीय शासन म चली जाती है, पर कई क्षत्रो म उनकी स्वायत्तता बनी रहती है। सघ निर्माण की यह प्रक्रिया सम्मिलन की प्रक्रिया कहलाती है। विश्व के प्रमुख सघ, जैसे सयुक्त-राज्य अमेरिका, स्विटजरलैंड, आस्ट्रेलिया आदि इसी प्रक्रिया द्वारा निर्मित हुए हैं। पृथक्करण की प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य के विभिन्न प्रातो को अधिक स्वायत्तता प्रदान कर केन्द्रीय सरकार को केवल कुछ सामान्य विषयो की व्यवस्था का उत्तरदायित्व दे दिया जाता है, जैसे—सुरक्षा, वैदेशिक नीति, व्यापार, आवागमन आदि। इस प्रक्रिया द्वारा एकात्मक सरकार को सघात्मक सरकार म परिवर्त्तित कर दिया जाता है। कनाडा, ब्राजिल, भारत आदि सघो का निर्माण इसी प्रक्रिया द्वारा हुआ है।

संघ और राज्य-मण्डल (Federation and Confederation) —जब विभिन्न प्रभुत्व-सम्पन्न (Sovereign) राज्य कुछ निश्चित उद्देश्यों के लिए अन्तर्राष्ट्रीय समझौते द्वारा एक संस्था की स्थापना करते हैं तो उसे राज्य-मंडल की संज्ञा दी जाती है। हॉल ने राज्य-मंडल की परिभाषा देते हुए कहा है कि "राज्य-मण्डल ऐसे स्वतन्त्र और सम्प्रभु राज्यों का संघ है जो सदैव के लिए कुछ उद्देश्यों के हेतु अपनी स्वतन्त्रता को त्याग देते हैं और साझे की सरकार में इस प्रकार मिले होते हैं कि राज्य-मण्डल अन्तर्राष्ट्रीय राज्य का स्वरूप धारण कर लेता है।" अन्तर्राष्ट्रीय विधि के प्रसिद्ध वेत्ता आपेनहेम के शब्दों में, "राज्य-मण्डल में कई प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य सम्मिलित होते हैं। उनका राज्य-मण्डल बनाने का उद्देश्य होता है, तथा अपनी आंतरिक और वैदेशिक स्वतन्त्रता को कायम रखना। तदर्थ वे एक प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय संधि भी करते हैं। उक्त संधि के द्वारा जो संघ बनता है उसको सदस्य राज्यों के ऊपर कुछ अधिकार अवश्य मिल जाते हैं किन्तु उक्त सदस्य राज्यों के नागरिक किसी प्रकार राज्य मण्डलीय संगठन के प्रति वफादार नहीं होते।"[1]

बहुत-से विद्वान संघ और राज्य मंडल को एक ही मानते हैं। इसके दो मुख्य कारण हैं। पहला यह कि दोनों शब्द एक ही धातु से निकले हैं। दूसरा कारण दोनों शासन-व्यवस्थाओं के बीच अनेक समानताएँ हैं, जैसे—संघ और राज्य मण्डल दोनों का निर्माण विभिन्न राज्यों के कुछ उद्देश्यों की प्राप्ति के हेतु सम्मिलन से होता है, दोनों में एक केन्द्रीय शासन की स्थापना होती है। फिर भी दोनों पद्धतियों में मौलिक अन्तर है —

(१) संघ शासन की इकाइयाँ स्वतन्त्र तथा सम्प्रभुता-सम्पन्न नहीं होती है। संघ निर्माण के पश्चात् उनकी सम्प्रभुता केन्द्रीय सरकार को सौंप दी जाती है। इसके विपरीत राज्य मंडल के सदस्य राज्य स्वतन्त्र तथा सम्प्रभु होते हैं। वे न तो नये राज्य का निर्माण करते हैं और न अपनी सम्प्रभुता का त्याग ही।

(२) संघात्मक शासन में एक राष्ट्रीयता होती है, संघीय विधियाँ होती हैं और संघीय नागरिकता होती है। लेकिन, राज्य मंडल में न एक राष्ट्रीयता होती है, न एक नागरिकता, संघीय न्यायपालिका और न व्यवस्थापिका। तात्पर्य यह कि संघात्मक व्यवस्था एक पूर्ण राष्ट्र की रचना करती है, जबकि राज्य-मंडल केवल एक सामान्य संगठन का।

(३) संघ की रचना का आधार एक संविधान होता है जो संघ तथा एकक राज्यों के पारस्परिक सम्बन्ध का निर्माण करता है। इसके विपरीत राज्य मंडल की रचना का आधार कोई संविधान नहीं है, यह एक अन्तर्राष्ट्रीय संधि या समझौते से की जाती है।

(४) संघ-शासन एक स्थायी व्यवस्था है और राज्य मंडल अस्थायी। संघीभूत इकाइयाँ संघ-राज्य से पृथक नहीं हो सकती है, जबकि राज्य मंडल के सदस्य राज्यों को उससे पृथक् होने का अधिकार है। उद्देश्य-पूर्ति के बाद राज्य मंडल का विघटन भी किया जा सकता है।

1 "A confederacy consists of a number of full sovereign states linked together for the maintenance of their external and internal independence by a recognised international treaty into a union with organs of its own, which are vested with a certain power over the member states, but not over the citizens of these states."
—*Oppenheim.*

(५) सघ शासन मे यद्यपि केन्द्रीय सरकार राज्यो के बीच समझौता का परिणाम है, फिर भी इसका आधार सविधान है। अवयवी इकाइयाँ न तो उसे नष्ट कर सकती हैं और न वैधानिक सशोधन के बिना उसके अधिकारो मे कमी-बेशी ही की जा सकती हैं। उसके विपरीत राज्य-मडल का केन्द्रीय शासन-यन्त्र सदस्य राज्यो द्वारा नष्ट किया जा सकता है और उसकी शक्तियो को घटाया जा सकता है।

निष्कर्षत राज्य-मडल एक ढीला-ढाला ( loose ) सघ है। आज की प्रवृत्ति पूर्ण सघ-शासन की ओर है, राज्य-मडल भी सघ मे परिवर्तित होते जा रहे हैं। सयुक्त-राज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड मे राज्य मडल के स्थान पर सघ-शासन की स्थापना हुई है।

## ससदीय शासन तथा अध्यक्षात्मक शासन

### ( Parliamentary Government and Presidential Government )

शासन का एक वर्गीकरण शासन के कार्यों ( Functions ) के आधार पर भी किया जाता है। इसके अनुसार भी शासन के दो रूप होते है—एक ससदीय शासन और दूसरा अध्यक्षात्मक शासन। यह विभाजन शासन के तीन प्रधान अगो—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्याय-पालिका—के पारस्परिक सम्बन्धो के आधार पर किया जाता है। यदि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका का एकीकरण ( Integration ) कर दिया जाता है तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका के नियन्त्रण मे कार्य करती है एव पूर्ण रूप से उसके प्रति उत्तरदायी रहती है तो उस सरकार को ससदीय सरकार (Parliamentary Government) कहते हैं। यदि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक दूसरे से पृथक् होकर स्वतन्त्र रूप से कार्य करती है और कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक्करण के सिद्धान्त (Separation of Powers) के आधार पर स्वतन्त्र रहती है तो ऐसी सरकार को अध्यक्षात्मक सरकार ( Presidential Government ) कहते हैं। बेजहॉट दोनो प्रकार की सरकारो का अन्तर इन शब्दो मे बतलाता है—"व्यवस्थापिका और कार्यपालिका शक्तियो की एक-दूसरे से स्वतन्त्रता अध्यक्षात्मक सरकार का विशिष्ट लक्षण है और इन दोनो का एक दूसरे से सयोग तथा घनिष्ठता ससदीय सरकार का।'[1]

## ससदीय शासन

विशेषताएँ ( Features ) —ससदीय शासन को उत्तरदायी शासन ( Responsible Government ) तथा मन्त्रिमडलात्मक सरकार ( Cabinet Government ) भी कहते है। इसके अन्तर्गत सरकार के तीनो अग एक-दूसरे पर निर्भर रहते है, व्यवस्थापिका और कार्य-पालिका का एकीकरण किया जाता है तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। राज्याध्यक्ष नाममात्र का शासन का प्रधान ( Nominal Head of the State) होता है और वास्तविक शक्ति विधायिका के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद के हाथ मे रहती है। गार्नर ने मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति को सरकार की परिभाषा देते हुए कहा है कि सासद् सरकार वह व्यवस्था है जिससे वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल-विधान मण्डल और उसके एक

1 "The independence of the legislative and executive powers is the specific features of the Presidential Government just as fusion and combination is the precise principle of the Government" —*Bagehot,*

लोकप्रिय सदन के प्रति तथा अन्त मे निर्वाचको के प्रति अपनी राजनीतिक नीतियो एव कार्यवाहियो के प्रति उत्तरदायी होती है।"[1] इगलैंड को इस प्रकार की सरकार की जननी कहा जाता है। आज अधिकाश प्रजातान्त्रिक देशा मे ऐसी सरकार पायी जाती है, जैसे—इगलैंड, भारत आदि। इस प्रणाली की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) सवैधानिक प्रधान ( Constitutional Head ) —सासद् पद्धति के अन्तगत राज्य का प्रधान सवैधानिक प्रधान होता है, वह केवल नाम-मात्र ( Nominal ) का राज्याध्यक्ष होता है। वह केवल राज्य का प्रधान होता है, शासन का प्रधान नही। राज्याध्यक्ष की हैसियत से सिद्धान्तत उसमे शासन की सारी शक्तिया निहित रहती है, लेकिन वास्तविकता यह है कि व्यवहार म उसकी शक्तियो का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है, उदाहरणाथ, इगलैंड तथा भारत मे क्रमश सम्राट् तथा राष्ट्रपति नाम-मात्र के राज्याध्यक्ष ह।

(२) कायपालिका तथा व्यवस्थापिका मे सयोग (Fusion between Executive and Legislature ) —ससदीय शासन म कायपालिका तथा व्यवस्थापिका मे अभिन्न सम्बन्ध रहता है। मन्त्रिपरिषद के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते है, वे व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते है, व्यवस्थापिका मन्त्रिपरिषद भग कर सकती है तथा उसके सदस्या को अपदस्थ कर सकती है, वाद विवाद, अविश्वास के प्रस्ताव, 'काम रोको' प्रस्ताव, प्रश्नोतर आदि उपकरणो द्वारा विधायिका मन्त्रिपरिषद को नियन्त्रित करती है। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् का जन्म, जीवन और मरण व्यवस्थापिका की इच्छा पर आश्रित है, दूसरी ओर मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका की बैठका मे भाग लेते है तथा वाद-विवाद मे हाथ बँटाते है, मतदान मे भाग लेते ह तथा व्यवस्थापिका का नेतृत्व करते हैं। मन्त्रिमण्डल दल व्यवस्था द्वारा तथा लोकप्रिय सदन को भग करने के अधिकार द्वारा व्यवस्थापिका को नियन्त्रित करता है। इस प्रकार व्यवस्थापिका तथा कायपालिका से घनिष्ठ सम्बन्ध है। बेजहॉट के शब्दो मे,"मन्त्रिमण्डल वह कडी है जो दो भागो को जोडती है और जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के बीच गठ-बन्धन करती है।'[2] ससद् सरकार की सफलता व्यवस्थापिका तथा कायपालिका के पूण समन्वय तथा सहयोग पर निभर करता है।

(३) मन्त्रिमण्डल मे एकता ( Unity ) —मन्त्रिमण्डल एक इकाई है। इसके सदस्य अलग-अलग नही, बल्कि एक सामूहिक ( Collective ) रूप प्रस्तुत करते हैं। उनमे आन्तरिक मतभेद जो हो, लेकिन जनता के समक्ष वे ऐसे समूह क रूप म आते हैं जिसमे पूण मतैक्य हो। किसी बात पर वे उस निणय के विरुद्ध नही बोल सकते, सभी मन्त्रि जनता तथा व्यवस्थापिका के समक्ष एक ही स्वर म बोलेंगे।

---

1 "Cabinet Government is that system in which the real executive—the Cabinet or ministry—is immediately and legally responsible to the legislature or one branch of it ( usually the more popular chamber ) for its political policies and acts immediately or ultimately responsible to the electorate."
— Garner

2 "A hyphen that joins a buckle, that fastens the executive and legislative department together"
— Bagehot

(४) सामूहिक उत्तरदायित्व ( Collective Responsibility ) —संसदीय शासन की सर्वप्रमुख विशेषता मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व है। मन्त्रिमण्डल एक इकाई (Unit) है। इसके सभी सदस्य अलग-अलग नहीं अपितु सामूहिक रूप में व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। किसी मन्त्री के कार्य के लिए अकेला वही मन्त्री उत्तरदायी नहीं होता, बल्कि सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी होता है। एक मन्त्री की असफलता सभी मन्त्रियों की असफलता है। किसी एक मन्त्री की गलती के लिए सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव होता है और समस्त मन्त्रिमण्डल अपदस्थ हो जाता है। सभी मन्त्री एक साथ डूबते-उतराते हैं। थोड़े में, सामूहिक उत्तरदायित्व का तात्पर्य है एक सब के लिए और सब एक के लिए।

(५) प्रधान मन्त्री का नेतृत्व ( Leadership of the Prime Minister ) — प्रधान मन्त्री का मन्त्रिमण्डल में विशिष्ट स्थान है। वह मन्त्रिमण्डल का नेता है, वह एक टीम का कप्तान है। वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु का केन्द्र है। अन्य मन्त्री उसके नियन्त्रण में रहते हैं, प्रधान मन्त्री की इच्छापर्यन्त ही वे मन्त्री-पद पर रह सकते हैं तथा उसके त्याग-पत्र देने पर सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल अपदस्थ हो जाता है। व्यवहारतः मन्त्रिमण्डल की नीति प्रधानमन्त्री की नीति है, मन्त्रिमण्डल के कार्य प्रधान मन्त्री के कार्य हैं।

(६) गोपनीयता (Secrecy) —मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही गुप्त रहती है। सभी मन्त्री गोपनीयता की शपथ ग्रहण करते हैं। मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही निर्णय आदि को सभी मन्त्री गुप्त रखते हैं। अपनी मत-विभिन्नता को वे जनता के समक्ष व्यक्त नहीं कर सकते और न मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही की सूचना ही जनता को दे सकते हैं।

(७) राजनीतिक सजातीयता ( Political Homogeneity ) —मन्त्रिमण्डल की राजनीतिक सजातीयता का अर्थ है कि सभी मन्त्री एक ही राजनीतिक विचार और सिद्धान्त के हों। इसके लिए यह आवश्यक है कि साधारणतः वे एक ही राजनीतिक दल के हों। मन्त्रिमण्डल की सजातीयता, उसकी एकता, सामूहिक उत्तरदायित्व तथा उसकी कार्यवाही की गोपनीयता के कारण आवश्यक है। कभी कभी परिस्थितिवश विभिन्न दलों को मिला-जुलाकर संयुक्त-मन्त्रिमण्डल ( Coalition Ministry ) का निर्माण होता है, लेकिन यह संसदीय शासन के अनुकूल नहीं है।

## अध्यक्षात्मक शासन

### ( Presidential Government )

अध्यक्षात्मक शासन का अर्थ और विशेषताएँ —अध्यक्षात्मक प्रणाली का आधार शक्तियों के पृथक्करण ( Separation of Powers ) का सिद्धान्त है। इसमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों एक दूसरे से बिल्कुल पृथक और स्वतन्त्र होती हैं। राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्रि विधानमण्डल के सदस्य नहीं होते, वे उसकी बैठकों में भाग नहीं लेते और न तो व्यवस्थापिका के प्रति वे उत्तरदायी ही होते हैं। राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल संविधान द्वारा निश्चित रहता है। इसके भीतर इन्हें व्यवस्थापिका पदच्युत नहीं कर सकती है। इसी प्रकार व्यवस्थापिका भी अपने गठन, कार्यकाल तथा कार्यवाहियों के मामले में कार्यपालिका से पृथक् तथा स्वतन्त्र रहती है। अध्यक्षात्मक प्रणाली में राज्य का प्रधान नाम

मात्र का अध्यन नहीं होना है, बल्कि वह वास्तविक कार्यपालिका भी होता है। वह साधारणतया जनता द्वारा निर्वाचित होना है। गार्नर ने इस व्यवस्था की परिभाषा देते हुए कहा कि 'अध्यक्षात्मक सरकार वह व्यवस्था है जिसमे कार्यपालिका (अध्यक्षात्मक और उसके मन्त्रियो सहित) अपने कार्यकाल तथा राजनीतिक नीतियो के लिए व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र रहती है।"[1]

अध्यक्षात्मक प्रणाली की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(१) शक्तियो का पृथक्करण —सरकार के तीनो अंग-कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका—एक-दूसरे से पृथक् तथा स्वतन्त्र रहते है। कार्यपालिका के सदस्य न तो विधान-मण्डल के सदस्य होते है और न उसके प्रति उत्तरदायी ही। विधायिका का कार्य है, कानून बनाना और कार्यपालिका का कार्य कानून को लागू करना। सरकार के ये अंग एक-दूसरे के अधीन नही बल्कि समकक्ष हैं।

(२) राज्याध्यक्ष की स्थिति —राज्याध्यक्ष राज्य और सरकार दोनो का प्रधान होता है। वह राष्ट्र का प्रतीक तो होता ही है साथ-ही उसकी शक्ति भी वास्तविक होती है। संसदीय पद्धति के विपरीत वह राज्य का वास्तविक प्रधान ( Real Head ) होता है। उसका निर्वाचन प्रायः जनता द्वारा एक निश्चित अवधि के लिए होता है। उसकी कार्यविधि संविधान द्वारा ही निश्चित कर दी जाती है। इस अवधि के अंतर्गत उसे महाभियोग (Impeachment) के अलावा किसी भी प्रकार से अपदस्थ नही किया जा सकता।

(३) उत्तरदायित्व का अभाव —संसदीय प्रणाली के विपरीत अध्यक्षात्मक प्रणाली कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नही होती है। विधान-सभा न तो उससे प्रश्न ही पूछ सकती है और न उसे अविश्वास प्रस्ताव द्वारा पदच्युत ही कर सकती है।

(४) मन्त्रिमण्डल का अभाव —अध्यक्षात्मक पद्धति मे वस्तुतः मन्त्रिमण्डल नही होता। सिर्फ राष्ट्रपति की सहायता पहुँचाने तथा सलाह देने के लिए कुछ सचिव होते है। संसदीय पद्धति की भाँति वे एक इकाई या टीम का निर्माण नही करते हैं। मन्त्रिगण राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते है, उसके आज्ञानुसार काम करते है तथा उसकी इच्छापर्यन्त अपने पद पर रहते है। विधानमण्डल से मन्त्रियो का कोई सम्बन्ध नही रहता।

## साराश

सरकार के अनेक स्वरूप हैं। राजतंत्र का अर्थ उस शासन से है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में रहती है। राजतन्त्र के दो रूप हैं—निरंकुश राजतंत्र और सीमित राजतन्त्र। कुलीनतन्त्र का अर्थ है थोड़े से सर्वश्रेष्ठ वर्ग के व्यक्तियों का शासन। प्रजातन्त्र शासन का वह स्वरूप है जिसमें शासन सत्ता स्वयं जनता के हाथ में रहती है और उसका प्रयोग वह स्वयं करती है। व्यापक अर्थ में प्रजातन्त्र एक विशेष प्रकार का शासन है एक सामाजिक व्यवस्था का सिद्धान्त है, एक विशेष प्रकार की मनोवृत्ति है तथा

---

1 "Presidential Government is that system in which the executive ( including both the head of State and his ministers ) is continusly indepedent of the Legislature in respect to the duration of his or their tenure and irresponsible to it for his or their politics" —*Garner*,

आर्थिक आदेश है। इसके दो भेद हैं—प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र। अधिनायकतन्त्र एक व्यक्ति की सरकार होती है जो अपनी शक्ति की स्थापना बल द्वारा या जनसम्मति द्वारा या दोनों के मिश्रण द्वारा करता है। एकात्मक सरकार में राज्य की समस्त शासन शक्ति एक केन्द्रीय सरकार में निहित रहती है। एकात्मक सरकार में सत्ता एवं शक्ति का एक भाग क्षेत्रीय इकाइयों में निहित रहता है और दूसरा भाग केन्द्र में जो क्षेत्रीय इकाइयों के समुदाय द्वारा जान बूझ कर संगठित की जाती है। संसदीय सरकार में व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका का एकीकरण किया जाता है तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। अध्यक्षात्मक शासन में व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका एक दूसरे से स्वतन्त्र रहती हैं तथा राष्ट्रपति शासन का वास्तविक प्रधान होता है।

### प्रश्न

१ सरकार के विभिन्न स्वरूपों तथा उनके लक्षणों की चर्चा कीजिये।

———

# ब्रिटेन का संविधान

# (The Constitution of Britain)

*"Civilised man has drawn his religious inspiration from the East, his alphabet from Egypt, his Algebra from Moors, his sculpture from Greece and his laws from Rome But for his political organisation he owes mostly to English models"*

—**Munro**

१

# सामान्य पृष्ठभूमि

## ( General Background )

| | |
|---|---|
| समाज शास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व— | आकार तथा सामुद्रिक घिरावट, जातीय एकरूपता, विषमता-उत्पादक तत्त्व, सरकार का अटूट एव विकसित रूप, ज्येष्ठत्व, परिवार तथा ट्रस्ट, कुलीनतन्त्र से प्रजातन्त्र, राजनीतिक विचारा, धम व्यवस्था। |
| राजनीतिक विचार और सविधान— | रूढिवाद, उदारवाद, समाजवाद। |
| सविधान का महत्त्व— | प्राचीन एव मौलिक सविधान, विश्वव्यापी प्रभाव, भारतीयो के लिए विशेष। महत्त्वपूण ,स्वतन्त्रता का द्योतक। |
| सवैधानिक सिद्धान्त— | ससद् की सर्वोच्चता, शक्तियो का सामजस्य, राजा और शासन, विधि का शासन। |

### १ समाज शास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व

### ( Sociological Factors )

सविधान की आत्मा तथा उसका क्रियात्मक रूप समाजशास्त्रीय तत्त्वो द्वारा निर्धारित होते हैं। समाजशास्त्र के अतगत भौगोलिक वातावरण, निवासी, आर्थिक क्रियाएँ और उनके रूप, धम, सस्कृति, कला तथा विभिन्न विचारधाराओ का अध्ययन किया जाता है। इन तत्त्वो का सक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किये बिना किसी भी राष्ट्र की शासन प्रणाली का समुचित ज्ञान असम्भव तो नही, कठिन अवश्य है।

विशेष कर ब्रिटिश सविधान के अध्ययन के सिलसिले म इनका महत्त्व और भी बढ जाता है। ग्रेट ब्रिटेन एक स्वयभू ( Suigeneris ) राष्ट्र है। यह सिर्फ यूरोप का एक टुकडा नही, बल्कि विश्व का केन्द्र रहा है। विश्व राजनीति तथा व्यापार की यह धुरी ( axis ) रह चुका है। अत इसे एक द्वीप के रूप मे देखना गलत होगा। यह अपने आप मे एक अनोखा विश्व है जिसकी निजी विशेषताएँ हैं तथा अन्य राष्ट्रो से पृथक् सामाजिक दशाएँ है, जिनका सविधान के निर्माण मे काफी हाथ रहा है।

(i) आकार तथा सामुद्रिक घिरावट —ग्रेट ब्रिटेन एक छोटा द्वीप है। इसका क्षेत्रफल एक लाख वर्गमील से कम है जो फ्रांस का तो पाँचवा, संयुक्त राज्य अमेरिका का तीसवाँ तथा सोवियत रूस का अस्सीवाँ भाग है। इसका छोटा आकार सरकार की एकात्मकता (Unitariness) तथा केन्द्रीयकरण का प्रमुख कारण है। आधुनिक युग मे तो पूरा देश एक ऐसी छोटी इकाई बन गया है जिसका आसानी से निरीक्षण किया जा सकता है तथा एक कोने से दूसरे कोने मे पहुँचा जा सकता है। आवागमन का साधन बहुत ही आसान हो गया है। जल, थल तथा वायुमार्ग के विकास के कारण पूरा देश जुटकर एक हो गया है। रेडियो, टेलिवीजन, प्रेस इत्यादि आधुनिक प्रचार साधनों ने केन्द्रीय नियंत्रण तथा देश के एकीकरण को पूर्ण कर दिया है। इसके अलावे नागरीकरण, औद्योगीकरण तथा आबादी के घनत्व (७०० प्रति वर्गमील) ने शासन प्रणाली पर पर्याप्त प्रभाव डाला है। सरकार के समक्ष नयी समस्याएँ पैदा हुई है तथा शासकों और जनता मे निकटतम सम्बन्ध स्थापित हो गया है। इस देश की स्थिति बहुत महत्त्वपूर्ण है। चारों ओर समुद्र मे घिरा होने के कारण ब्रिटिश जनता अपने को सुरक्षित अनुभव करती रही है। सामुद्रिक स्थिति के कारण ही ग्रेट ब्रिटेन जल शक्ति के क्षेत्र मे सदा से सब शक्तिशाली राज्य तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का केन्द्र रहा है। इसकी सामुद्रिक स्थिति ने ब्रिटेन के इतिहास और उसके संवैधानिक विकास को पर्याप्त रूप से प्रभावित किया है। जनतन्त्रात्मक संस्थाओं के विकास मे भी भौगोलिक स्थिति का पर्याप्त हाथ रहा है। उसके कारण ही जनतन्त्रात्मक पद्धति के दो शत्रुओं—आन्तरिक अशान्ति एवं वाह्य आक्रमण का भय—का वह सफलतापूर्वक सामना कर सका।

(ii) जातीय एकरूपता —ब्रिटिश शासन प्रणाली पर ब्रिटेनवासियों की जातीय एकरूपता (Homogeneity of population) का पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। रूस, अमेरिका आदि देशों की तरह इंगलैंड मे विभिन्न जातियाँ नहीं है, न तो विभिन्न भाषाएँ या संस्कृतियाँ ही हैं। यह महान् राजनीतिक महत्त्व की बात है कि सभी ब्रिटेनवासी ईसाई धर्म के अनुयायी हैं, व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक जीवन मे इसका अनुसरण करते है। भाषा और साहित्य भी ब्रिटेनवासियों के जीवन मे विशेष अर्थ रखते है। उन्होने नैतिक, धार्मिक तथा राजनैतिक एकता को बनाये रखा है। अन्त मे, जलवायु का भी समीकरणीय प्रभाव है। इस कारण जीवन, उद्योग तथा अन्य बातों मे सम्बन्धित दृष्टिकोणों मे एकता आती है। ग्रेट ब्रिटेन मे विभिन्न क्षेत्रों मे एकरूपता के विपरीत अमेरिका तथा रूस मे हम उन तत्वों को पाते है जो विभिन्नता और विषमता पैदा करते हैं। इन देशों मे हम विभिन्न जातियाँ, धर्म, भाषा या जलवायु पाते हैं।

(iii) विषमता-उत्पादक तत्त्व —लेकिन ब्रिटेन मे कुछ ऐसे समाजशास्त्रीय तत्त्व हैं जो विषमता (Diversity) पैदा करते हैं। पूँजीवाद आर्थिक व्यवस्था का आधार है। इसने राष्ट्र की राजनीतिक एकता को थोड़ा रूपों मे धक्का पहुँचाया है। प्रथम, पूँजीवाद ने वर्ग-विभिन्नता को जन्म दिया है—धनिक वर्ग और मजदूर वर्ग के रूप मे। द्वितीय, व्यवसाय तथा नौकरी के क्षेत्र मे भी विषमता पायी जाती है। धनिक वर्ग के व्यक्ति ही उचित शिक्षा पा सकते हैं तथा ऊँचे आसन पर जा सकते है। तृतीय, व्यक्तिगत या सामुदायिक हित तथा सार्वजनिक हित मे भी प्रतिकूलता पायी जाती है। लेकिन इन आन्तरिक विषमताओं के पीछे

प्रजातान्त्रिक व्यवस्था के कारण एकरूपता तथा एकता पैदा हो गयी है। प्रत्येक व्यक्ति को स्वतन्त्र रूप से विकास का अवसर मिलता है तथा सभी लोगों का जीवन स्तर काफी ऊँचा हो गया है। फलस्वरूप उपर्युक्त विषमताओं का बुरा प्रभाव नहीं पड़ता है।

(iv) सरकार का अटूट एवं विकसित रूप —ब्रिटिश शासन-प्रणाली तथा उसकी राजनैतिक संस्थाएँ सदियों के अनवरत विकास ( Unbroken development ) के परिणाम हैं। कम-से-कम एक हजार वर्ष के इतिहास पर दृष्टिपात करने में हम एक तथा अटूट राजनैतिक व्यवस्था पाते हैं। ब्रिटनवासियों ने भूत को कभी भी समूल नष्ट नहीं किया, एकदम नवीन सामाजिक, आर्थिक या राजनैतिक सिद्धान्तों को जनता पर नहीं लादा, बल्कि प्राचीन व्यवस्था में समय तथा आवश्यकता के अनुसार सुधार लाया और उसे नया रूप दिया। विकास की इस प्रवृत्ति के पीछे ब्रिटिश जाति की प्रकृति का मुख्य हाथ रहा है। यह जाति समझौता में विश्वास करती है तथा सैद्धान्तिक में न पड़कर केवल व्यावहारिक पहलू को ही ध्यान में रखती है। दूसरी उल्लेखनीय बात संसदीय प्रणाली का पालन करना है। राष्ट्रीय संस्कृति तथा राजनैतिक ढंग के विकास का लक्ष्य रहा है—'भद्र प्रजातान्त्रिक नागरिक' ( Decent Democratic Citizen ) तथा संसदीय व्यवस्था की स्थापना करना।

(v) ज्येष्ठत्व, परिवार तथा ट्रस्ट —ज्येष्ठत्व ( Primogeniture ) के सिद्धान्त, पारिवारिक व्यवस्था तथा ट्रस्ट ( Trust ) प्रणाली का भी राष्ट्र के राजनैतिक जीवन पर पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। नार्मन विजय ने ज्येष्ठत्व के सिद्धान्त को स्थापित किया जिसके फलस्वरूप समाज में एक कुलीन वर्ग का जन्म हुआ। फ्रांस के विपरीत इंगलैंड में इस वर्ग ने संवैधानिक विकास में सहयोग दिया। इस वर्ग के प्रतिनिधि जनता के प्रतिनिधि के रूप में लोकसभा में बैठने लगे। फलस्वरूप लोकसभा सम्पूर्ण राष्ट्र की प्रतिनिधि-संस्था बन गयी और लार्डसभा केवल वर्गीय तथा निहित हितों की संस्था रह गयी। इस प्रकार लोकसभा के माध्यम से जनता की सम्प्रभुता की विजय हुई। पारिवारिक व्यवस्था के सम्बन्ध में उल्लेखनीय बात यह है कि भारतीय परिवार के प्रतिकूल ब्रिटिश परिवार का ढाँचा ढीला-ढाला है। अतः, प्रत्येक व्यक्ति परिवार की तुलना में सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति अधिक प्रेम तथा भक्ति दिखलाता है। फलतः, राष्ट्रीय एकता को बल मिलता है। इसी प्रकार ट्रस्ट के सिद्धान्त ने भी शासन प्रणाली पर प्रभाव डाला है। ट्रस्ट के अन्तर्गत एक व्यक्ति नाबालिग या नादान व्यक्ति की भलाई के लिए कार्य करता है। सार्वजनिक जीवन में भी ट्रस्ट के सिद्धान्त का समावेश हो गया है। लॉक ने कहा भी था कि 'सरकार एक ट्रस्ट है।'

(vi) कुलीनतन्त्र से प्रजातन्त्र —शासन प्रणाली की वर्तमान रूपरेखा पर शक्ति और उत्तरदायित्व के ऐतिहासिक उत्तराधिकार का भी पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। पुरखों का राजनैतिक आचरण वर्तमान आचरण को निश्चित करता है। ब्रिटेन में शासन शक्ति और शासन-उत्तरदायित्व पहले राजतन्त्र तथा कुलीनतन्त्र (Aristocracy) के हाथ में था। लेकिन धीरे धीरे यह जनता के हाथ में चला आया और प्रजातन्त्र की स्थापना हो गयी। सत्ता का यह हस्तान्तरण रूस या फ्रांस की तरह आकस्मिक या क्रान्तिकारी रूप में नहीं हुआ बल्कि क्रमिक विकास का यह परिणाम था। कुलीनतन्त्र समय के अनुसार अपना रंग बदलने लगा और प्रजातन्त्र के साथ मिलकर एक हो गया। कुलीनतन्त्र ने प्रजातन्त्र को आगे बढ़ाया, सुधार तथा नेतृत्व प्रदान किया। इस प्रकार कुलीनतन्त्र और प्रजातन्त्र के समन्वय से एक नयी व्यवस्था तथा एक नया समाज पैदा हुआ।

(vii) राजनीतिक विचारक —सविधान पर राजनीतिक विचारको का भी प्रभाव पडता है। इस म मावस, जमनी म हगल और मार्क्स, फास म रूसो अमेरिका म हमिल्टन और जेफसन तथा भारत म महात्मा गाधी के नाम विशेष उल्लेखनीय हैं। इसी प्रकार ब्रिटिश सविधान भी राजनीतिक विचारो स प्रभावित हुआ। इसका उल्लेख हम पृथक् करग।

(viii) धर्म-व्यवस्था —ब्रिटेन म धर्म-व्यवस्था की एक प्रमुख विशेपता यह है कि धर्मों म पारस्परिक मत विभाजन क साथ-साथ आधारभूत एकता रही है।

अर्नेस्ट बाकर के विचार म धर्म व्यवस्था की यह विशेपता ब्रिटेन म ससदीय जनतत्र का आधार रही है। ससदीय जनतत्र का एक मूलभूत सिद्धान्त यह है कि समाज के प्रभावशाली वर्ग मौलिक बातो पर एकमत हो। परन्तु, अन्य साधारण बातो में उनमें प्रबल मत-वैभिन्य पाया जाता है। धार्मिक सघर्ष ने सवैधानिक विकास के लिए पृष्ठभूमि का काम किया। ब्रिटेन मे ससदीय पद्धति की अनेक विशेषताएँ इसके ही परिणाम ह। धार्मिक आन्दोलन मे ही ससदीय सरकार के लिए अत्यावश्यक राजनीतिक दलो का उदय हुआ। सम्राट् के गौरव को बढाने तथा कायम रखने म धर्म का प्रमुख हाथ रहा है।

## २ राजनीतिक विचार और सविधान

### ( Political Ideas and the Constitution )

ब्रिटिश सविधान, जो सदियो म विकसित हुआ है तीन प्रमुख राजनीतिक विचार-धाराओ का समन्वय करता है—रूढ़िवाद (Conservatism), उदारवाद (Liberalism) और समाजवाद (Socialism)।

(i) रूढिवाद —रूढिवादी परम्परागत सस्थाओ और सिद्धान्तो के पोषक हैं। व नयी खोजो और राजनीतिक प्रयोगो को शका की दृष्टि से देखते हैं। अनुभव के आधार पर स्थापित सस्थाओ के पक्ष मे वे रहते है। रूढिवादियो के मत मे समय समय पर परिवर्तन आवश्यक है लेकिन परिवर्तन ऐसा हो कि अधिक परम्परागत सस्थाओ की रक्षा की जा सके। अठारहवी शताब्दी मे बर्क ( Burke ) न रूढिवादी की जड को जमाने म बहुत हाथ बँटाया। उनका कहना था कि प्राचीन सस्थाओ म सदियो की बुद्धि है। इसलिए काल्पनिक सिद्धातो के आधार पर उनम आकस्मिक परिवर्तन लाना खतरा से खाली न होगा। इस प्रकार रूढिवाद क्रमबद्ध और स्वाभाविक विकास के पक्ष मे है। ब्रिटिश सविधान का विकास इसी रूप म हुआ भी है। उन्नीसवी शताब्दी म रूढिवादियो को प्रजातन्त्र और औद्योगीकरण की नयी मागो का सामना करना पडा। उन्होने सतुलन और बुद्धिमत्ता से काम लिया। प्राचीन सिद्धातो और सस्थाओ की रक्षा को ध्यान मे रखते हुए आवश्यक परिवर्तन लाये गय। नयी परिस्थितियो के साथ समझौता ब्रिटिश सवैधानिक विकास की प्रमुख विशेषता रही है। अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि उन्नीसवी शताब्दी के अन्तिम काल म ब्रिटिश साम्राज्य बहुत जोरो से बढा जिसके चलते साम्राज्यवाद रूढिवाद का अभिन्न अग बन गया। अत, यद्यपि आजकल रूढिवादी दल न साम्राज्य के सम्बन्ध म बहुत उदार रुख अपनाया है, फिर भी साम्राज्यवादी नीति रूढ़िवाद की एक प्रमुख विशेपता मानी जाती है।

(ii) उदारवाद —ग्रेट-ब्रिटेन की राजनीति म उदारवाद का बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान रहा है। उदारवादी विचारको ने ब्रिटिश राजनीति को नयी दिशा दी और सविधान को

उदार बनाया। उनमे जॉन लॉक (John Locke) को प्रथम स्थान दिया जाता है। लॉक ने बतलाया कि सभी मनुष्य समान हैं, उन्हें जीवन, स्वतन्त्रता तथा सम्पत्ति के प्राकृतिक अधिकार प्राप्त हैं, सरकार इन अधिकारों की रक्षा के हेतु एक संगठन है, सरकार का संगठन ऐसा हो तथा उसका दायरा इतना सीमित हो कि वह अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न कर सके। उसी उद्देश्य से लॉक ने शक्ति के पृथक्करण के सिद्धांत तथा संसदात्मक प्रणाली के सिद्धांत का प्रतिपादन किया। लॉक के सभी सिद्धान्त आगे चलकर ब्रिटिश संविधान की आधारशिला बन गये। लॉक के बाद ब्रिटिश संविधान को उदारवादी बनाने मे उपयोगितावादियों (Utilitarians) का नाम आता है। जेरमी बेन्थम (Jermy Bentham) और जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) इस विचारधारा के प्रमुख प्रणेता थे। बेन्थम ने प्राकृतिक अधिकार के सिद्धान्त को बेकार बतलाया और 'अधिकतम लोगों का अधिकतम सुख' (Greatest happiness of the greatest number) के सिद्धांत को जन्म दिया। सुख की मात्रा निश्चित करने मे प्रत्येक व्यक्ति की गणना 'एक और एक इकाई' के रूप मे की जानी चाहिये। इसी प्रकार प्राकृतिक अधिकार के सिद्धांत को मान्यता नहीं देने के बावजूद बेन्थम इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि सभी मनुष्य समान हैं। लेकिन, ब्रिटिश राजनीति पर बेन्थम का प्रभाव एक राजनीतिक सुधारक के रूप मे अधिक पड़ा। जन सरकार और बहुमतशासन का उसने जोरदार समर्थन किया। समाजवादियों की तरह व्यक्तियों के सुख के लिए राज्य कोई भी कार्य कर सकता है। लेकिन मिल ने, जो बेन्थम का शिष्य था, व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए राज्य के कार्य-क्षेत्र को सीमित करना चाहा। फिर भी, उसकी आर्थिक सुधार की योजनाएँ उसे एक समाजवादी बना देती हैं—ऐसा समाजवादी, जो सोचने और बोलने की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को सामाजिक और आर्थिक समानता से समन्वित करना चाहता है। आर्थिक क्षेत्र में उदारवाद का प्रमुख प्रणेता ऐडम स्मिथ (Adam Smith) था जो आर्थिक हितों के स्वाभाविक सम्मिलन मे विश्वास करता था। उसका मत था कि अगर राज्य हस्तक्षेप न करे तो व्यक्ति अपने हितों की रक्षा कर, अन्ततोगत्वा परोक्ष रूप में पूरे समाज की भलाई करेगा क्योंकि पृथक्-पृथक् व्यक्तियों का हित ही सम्मिलित रूप से पूरे समाज का हित है। इस प्रकार आर्थिक क्षेत्र मे स्मिथ राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध था। इन उदारवादी विचारों का ब्रिटिश संविधान पर काफी प्रभाव पड़ा। फलतः रूढ़िवाद और उदारवाद में समयानुकूल समझौता करना पड़ा और धीरे-धीरे संविधान में रूप और प्रकृति में परिवर्तन लाये गये।

(iii) समाजवाद —उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में आर्थिक सुधार की समस्या राजनीतिज्ञों के समक्ष सबसे कठिन समस्या के रूप मे उठ खड़ी हुई। कुछ सुधारक आर्थिक साधना द्वारा सुधार लाना चाहते थे, लेकिन अधिकतर लोग ऐसे थे जो राजनीतिक साधना द्वारा सामाजिक और आर्थिक बुराइयों को दूर करने के पक्ष मे थे। राजनीतिक साधनों के भी दो रूप थे क्रान्तिकारी तथा शांतिपूर्ण। क्रान्तिकारी, जो मार्क्स से प्रभावित थे, वर्ग-संघर्ष तथा क्रान्ति द्वारा परिवर्तन लाना चाहते थे। लेकिन शांतिप्रिय सुधारक नैतिक और प्रजातान्त्रिक उपायों में विश्वास करते थे। अतः, वे संसद् या परिषद् के माध्यम से सुधार लाना चाहते थे। यहाँ पर 'फेबियन समाज' (Fabian Society) का उल्लेख आवश्यक है क्योंकि इस विचारधारा का ब्रिटिश समाज पर बहुत प्रभाव पड़ा। फेबियन विकासवादी थे। क्रांति के स्थान पर उन्होंने क्रमबद्ध विकास का

अपनाया। संविधान का प्रजातांत्रिक रूप तथा उद्योगों का समाजीकरण उनका लक्ष्य था। फेबियन आंदोलन में अधिकतर बुद्धिजीवी वर्ग के लोगों ने भाग लिया। १९०० ई० में ट्रेड यूनियन, सोशल डेमोक्रेटिक फेडरेशन, इंडिपेंडेंट लेबर पार्टी और फेबियन सोसाइटी ने मिलकर मजदूर दल (Labour Party) की स्थापना की जो आज तक ब्रिटिश समाज का प्रमुख स्तम्भ है। मजदूर दल भी शान्तिपूर्ण तथा संवैधानिक तरीके से संविधान में परिवर्तन लाने के पक्ष में है। आजकल रूढ़िवादी तथा मजदूर दल के पारस्परिक सहयोग तथा समझौता के फलस्वरूप ही ब्रिटिश राजनीति का शान्तिपूर्ण तथा क्रमबद्ध विकास हो रहा है।

## ३ संविधान का महत्त्व

### (Importance of the Constitution)

(i) प्राचीन एवं मौलिक संविधान — विश्व के संविधानों में ब्रिटिश संविधान का सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसकी महत्ता का एक प्रमुख कारण इसकी प्राचीनता (Oldness) तथा मौलिकता (Originality) है। विश्व के किसी भी संविधान का इतना लम्बा इतिहास नहीं है। इसके पीछे सदियों के संघर्ष और प्रगति की कहानी छिपी हुई है। इंगलैंड का इतिहास वर्त्तमान संविधान के विकास की गाथा है। यह प्राचीनतम परम्पराओं का संकलन है। गत पाँच शताब्दियों से इसका विकास धारावाहिक है। रूस और फ्रांस की क्रांतियों या हिटलर और मुसोलिनी के उदय जैसी आकस्मिक घटनाओं ने इसके मार्ग में अवरोध पैदा नहीं किया है। राजनीतिक विकास की प्रमुख धारा में सदियों में कोई महान परिवर्तन नहीं हुआ है। अतः वर्त्तमान संविधान की नींव सदियों पुरानी है। यह गौरव विश्व के किसी भी अन्य संविधान को प्राप्त नहीं। इसकी प्राचीनता इसकी मौलिकता का द्योतक है और मौलिकता विश्वव्यापी प्रभाव का।

(ii) विश्व-व्यापी प्रभाव — मानव सभ्यता के विकास में स्वशासन कला आंग्ल सैक्सन जाति की बहुत बड़ी देन है। जिस प्रकार वर्णमाला के विकास में मिस्र, बीजगणित के विकास में 'मुर' (Moors), आध्यात्मिक विकास में पूर्व (East) और कानून के विकास में रोम का हाथ है, उसी प्रकार राजनीतिक संगठनों के अभ्युदय के लिए मुख्यतः ग्रेट-ब्रिटेन उत्तरदायी है। (मुनरो)।[1] शासन के क्षेत्र में दो जातियों की प्रमुख देन है प्राचीन काल में रोमवासी और आधुनिक काल में इंगलैंडवासी। लेकिन रोम ने अधिनायकवाद को जन्म दिया, जबकि ग्रेट ब्रिटेन ने प्रजातंत्र को। अतः, समयानुकूल होने के कारण इंगलैंड की राजनीतिक संस्थाओं का आधुनिक युग ने रोम की प्रणाली की अपेक्षा अधिक अनुकरण किया। फलतः "ब्रिटिश संविधान को अन्य संविधानों की जननी कहा जाता है और ब्रिटिश संसद् को अन्य संसदों की जननी। आज के अधिकतर संविधान ब्रिटिश संविधान की नकल है। सर्वशक्तिशाली संसद, उत्तरदायी मंत्रिमंडल,

---

1 "Civilised man has drawn his religious inspiration from the East, his alphabet from Egypt, his Algebra from Moors, his sculpture from Greece, and his laws from Rome But for his political organization he owes mostly to English models" —*Munro*

द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका सभा, सवैधानिक न्यायपालिका, कानून का शासन, स्वायत्त शासन आदि ब्रिटिश सवैधानिक परम्परा की देन है। कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, दक्षिणी अफ्रिका इत्यादि देशो की शासन-पद्धतियो का निर्माण ब्रिटिश प्रभाव के अतर्गत हुआ। भारत, बर्मा, लका, आयरलैंड, मलाया घाना आदि देश, जो ब्रिटिश समाजवाद के विरुद्ध सघर्ष करते रहे, ब्रिटिश शासन-प्रणाली के प्रभाव से अछूते न रहे। यहा तक कि सयुक्त राज्य अमेरिका, जहाँ अध्यक्षात्मक शासन पद्धति है और सोवियत रूस, जिसका जीवन-दर्शन तथा आदर्श ही पृथक् है, के सविधान-निर्माता भी इसके प्रभाव से मुक्त न रह सके। इसीलिए ब्रिटिश शासन-प्रणाली को बिना समझे विश्व के अन्य प्रजातान्त्रिक सविधानो को समझना कठिन है। मुनरो ने ठीक ही कहा है कि "अठारहवी और उन्नीसवी शताब्दी मे अगरेजी भाषा-भाषियो के नेतृत्व मे सभ्य विश्व के बडे भाग का प्रजातन्त्रीकरण राजनीतिशास्त्र के क्षेत्र मे बहुत स्पष्ट तथ्य है।"[1]

(iii) भारतीयो के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण —विशेषकर भारतीयो के लिए ब्रिटिश सविधान का अध्ययन बहुत ही महत्त्वपूर्ण है। प्रथमत, भारत और ग्रेट-ब्रिटेन का परम्परागत सम्बन्ध बहुत ही घनिष्ठ है। स्वतन्त्रता के बाद भी, खासकर राष्ट्रमण्डल का सदस्य होने के कारण, दोनो देशो के पारस्परिक सम्बन्ध मे ह्रास नही हुआ है। द्वितीयत, हमारे देश की शासन प्रणाली ब्रिटेन की शासन-प्रणाली पर आधारित है। अँगरेज शासको ने सदा उत्तरदायी ससदीय सरकार की स्थापना की चेष्टा की। स्वतन्त्र भारत का सविधान भी ससदात्मक प्रणाली की स्थापना करता है। भारतीय राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश राजा, और भारतीय तथा ब्रिटिश ससदो मे काफी समानता है। स्वायत्त शासन की प्रणाली भी ब्रिटिश शासन-प्रणाली पर ही आधारित है। अत, भारतीय शासन-प्रणाली के अध्ययन के पहले ब्रिटिश शासन-प्रणाली का ज्ञान आवश्यक है। इसी उद्देश्य से भारतीय विश्वविद्यालयो मे इगलैंड के सविधान की विशेष शिक्षा दी जाती है।

(iv) स्वतन्त्रता का द्योतक —ब्रिटिश सविधान के महत्त्व का एक प्रमुख कारण यह भी है कि इसका विकास मानव-जाति की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए सघर्ष का इतिहास है। यह स्वतन्त्रता का द्योतक (Symbol of liberty) है। यह आम जनता के राजतन्त्र की निरकुशता की विरोध का परिणाम है। यह मानव-स्वतन्त्रता के लिए बलिदानो का जीता-जागता निशान है। कनाडा के प्रधानमंत्री श्री मैकेन्जी किंग ने इस सविधान को इन शब्दो मे श्रद्धाजलि अर्पित की है "वस अगरेजी सविधान को हम प्यार करते हैं यह इगलैंड के निवासियो की उत्कृष्टतम प्रतिभा की सर्वोच्च सफलता को प्रस्तुत करता है। किसी ने इसे कभी देखा नही, और न किसी ने इसका पर्याप्त रूप से कभी वर्णन ही किया है, तथापि जब भी स्वतन्त्रता व अधिकार पर कोई आँच आती दीखती है तब इसके अस्तित्व का अनुभव होता है, कारण यह है कि यह जुल्म और अधर्म के विरुद्ध

1 "This democratization of a large part of the civilised world during the eighteenth and nineteenth centuries, largely through the influence of English speaking leadership, is one of the most conspicuous facts in the whole realm of political science"—*Munro*

शताब्दी तक संघर्ष करने के परिणामस्वरूप बना है और इसमें स्वतन्त्रता की आत्मा का समावेश है।"[1]

## ४ सवैधानिक सिद्धान्त
### ( Constitutional Principles )

प्रत्येक संविधान विशेष सिद्धान्तों पर आधारित रहता है। ग्रेट-ब्रिटेन का संविधान भी कुछ निश्चित सिद्धान्तों की नींव पर खड़ा है।

(i) संसद् की सर्वोच्चता　सबसे प्रमुख सिद्धान्त संसद की सर्वोच्चता (Supremacy of Parliament) है। इसके विपरीत अमेरिका में संविधान की सर्वोच्चता के सिद्धान्त अपनाया गया है। संसद की सर्वोच्चता का अर्थ यह है कि कानूनी तौर पर देश की सर्वोच्च सत्ता संसद में निहित रहती है। कहा भी जाता है कि ब्रिटिश संसद् पुरुष को नारी और नारी को पुरुष में परिवर्तित करने के अतिरिक्त कुछ भी कर सकती है। वह अपने कार्य-काल को बढ़ा सकती है। गणतन्त्र की स्थापना कर सकती है, युद्ध धर्म को राजधर्म घोषित कर सकती है या संविधान में किसी प्रकार का संशोधन ला सकती है। उसकी शक्ति पर संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की न तो रुकावट है और न तो संविधान के संशोधन की प्रक्रिया ही जटिल है। उसका अधिकार-क्षेत्र सर एडवर्ड कोक ( Sir Edward Coke) के शब्दों में "पूर्ण तथा अतिश्रेष्ठ" ( transcendent ) है, लेकिन संसद की सर्वोच्चता पर व्यावहारिक और मनोवैज्ञानिक बन्धन है। अतः, वैधिक सर्वोच्चता के स्थान पर 'उत्तरदायी संसदीय सर्वोच्चता' का नामकरण अधिक उचित होगा।

(ii) शक्तियों का सामंजस्य —संसदीय सर्वोपरिता से ही सम्बन्धित अन्य सिद्धान्त है शक्तियों का सामंजस्य (Fusion of Powers)। अमेरिका का संविधान शक्तियों के विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित है। सरकार के तीनों अंगों के क्षेत्र अलग-अलग हैं। लेकिन इंगलैंड में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक दूसरे में गुंथी हुई हैं। कार्यपालिका का व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं है। मन्त्रिमंडल संसद् के विश्वास-पर्यन्त ही टिक सकता है। अतः, अमेरिका की तरह सरकार के विभिन्न अंगों के बीच संघर्ष की संभावना नहीं रहती है। अतः, न्यायपालिका को स्वतन्त्र रखा गया है।

(iii) राजा और क्राउन —ब्रिटिश संविधान की तीसरी प्रमुख आधारशिला है—राजा तथा क्राउन (King and Crown) में विभेद। राजा का एक व्यक्तिगत रूप होता है जिसके कारण वह राजगद्दी पर बैठता है। लेकिन वस्तुतः उसके अधिकारों का प्रयोग एक अमूर्त संस्था 'क्राउन', के नाम, पर किया जाता है। क्राउन राष्ट्रीय सार्वभौम शक्ति का प्रतीक है वह एक काल्पनिक संस्था है जो राजा, मन्त्रिमंडल, संसद आदि सभी अधिकारी वर्गों का सामंजस्य-स्थल

---

1 'This British Constitution we love It represents the highest achievement of the British genius at its best No one have ever seen it, no one has ever adequately described it, yet its presence is felt whenever liberty or right endangered for it is the creation of the struggle of centuries against oppression and wrongs, and embodies the very soul of freedom"

—*Mackenzie King*

है। इस प्रकार क्राउन संस्था ब्रिटेन की अनोखी विशेषता है जो एक ओर सरकार व विभिन्न अंगों की शक्ति का स्रोत है और दूसरी ओर राजा को व्यक्तिगत रूप से संवैधानिक प्रधान बनाता है।

(iv) विधि का शासन —उपयुक्त सिद्धान्तों के अतिरिक्त एक अन्य उल्लेखनीय सिद्धान्त है—विधि का शासन (Rule of Law)। इसके अन्तर्गत सभी व्यक्ति, निजी रूप में या सरकारी अधिकारी के रूप में एक कानून और एक न्यायालय के अधीन है। प्रत्येक व्यक्ति कानून की दृष्टि में एक समान है। डायसी (Dicey) ने इसके तीन अर्थ बताये है—नियम के अनुसार संसद् द्वारा बनाया गया कानून सर्वोच्च हो और वही कानून शासन का आधार हो, प्रत्येक व्यक्ति कानून की दृष्टि में समान हो, व्यक्ति के अधिकार संविधान की देन नहीं, बल्कि संविधान व्यक्ति के अधिकारों का परिणाम है। इसके प्रतिकूल फ्रांस या यूरोप के अन्य देशों में प्रशासनिक नियम (Administrative Law) का सिद्धान्त प्रचलित है।

## साराश

ब्रिटिश संविधान के सिलसिले में निम्नलिखित समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व उल्लेखनीय है (i) आकार तथा सामुद्रिक घिरावट, (ii) जातीय एकरूपता, (iii) विषमता-उत्पादक तत्त्व, (iv) सरकार का अटूट एवं विकसित रूप, (v) ज्येष्ठत्व, परिवार तथा ट्रस्ट, (vi) कुलीनतन्त्र से प्रजातन्त्र, (vii) राजनीतिक विचार तथा (viii) धर्म व्यवस्था।

ब्रिटिश संविधान तीन प्रमुख राजनीतिक विचारधाराओं का समन्वय करता है रूढ़िवाद, उदारवाद तथा समाजवाद।

ब्रिटिश संविधान की महत्ता के निम्नलिखित कारण हैं (i) प्राचीन एवं मौलिक संविधान, (ii) विश्वव्यापी प्रभाव, (iii) भारतीयों के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण, एवं (iv) स्वतन्त्रता का द्योतक।

ब्रिटिश संविधान कतिपय निश्चित सिद्धान्तों की नींव पर खड़ा है (i) संसद् की सर्वोच्चता, (ii) शक्तियों का सामञ्जस्य, (iii) राजा और क्राउन, तथा (iv) विधि का शासन।

## प्रश्न

1. Mention the Sociological factors determining the nature of the British constitution
   (ब्रिटिश संविधान की प्रकृति को निर्धारित करनेवाले समाजशास्त्र-सम्बन्धी तत्त्वों का उल्लेख करें।)
2. Throw light on the importance of the British constitution.
   (ब्रिटिश संविधान की महत्ता पर प्रकाश डालें।)
3. What are the constitutional principles behind the British Constitution
   (ब्रिटिश संविधान के पीछे कौन-कौन संवैधानिक सिद्धान्त है?)

---

"*It ( British Constitution ) is a history of quiet change, slow modification and unforced – one might say of unconscious—development* "—**Munro**

२

# ऐतिहासिक विकास की झलक

## ( Glimpses of the Historical Development )

| | |
|---|---|
| राजतन्त्र का विकास— | ऐंग्लो सैक्सन युग, नार्मन एजवीन युग, ग्रेट कौंसिल और क्यूरिया रेजिस, मैग्नाकार्टा और उसका महत्त्व। |
| संसद् का उदय और निर्माण | संसद का प्रारम्भ, प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त, द्विसदनात्मक पद्धति, संसद् की शक्ति। |
| संवैधानिक द्वन्द्व और पुनर्निर्माण | ट्यूडर काल और निरंकुशवाद, स्टुअर्टकाल और क्रान्तियाँ, संसद की सर्वोच्चता, अधिकारपत्र और व्यवस्था-पत्र अधिनियम। |
| संवैधानिक विकास का अन्तिम चरण १६८९ के बाद | राजा के शक्ति में ह्रास, उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद, प्रधान मन्त्री, मन्त्रिमंडल और मन्त्रिमंडलीय पद्धति, लोक सभा का प्रजातन्त्रीकरण, संसद् में शक्ति का स्थान परिवर्त्तन, राजनीतिक दलों का उदय, अन्य संवैधानिक विकास। |

**ब्रिटिश संवैधानिक विकास की प्रकृति**—ब्रिटिश संविधान क्रमिक विकास का परिणाम है। इसकी जड़ें सदियों से पुराने इतिहास में जमी हुई है। वुड्रो विल्सन ने इसे ही व्यक्त करते हुए कहा है कि "ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास की एक प्रमुख विशेषता यह है कि उसकी राजनीतिक संस्थाएँ उसके विकासक्रम, जो प्राचीनतम शासन-प्रणाली से वर्तमान शासन-प्रणाली के परिवर्त्तन तक एक है, से संबद्ध है।"[1] इसलिये आधुनिक शासन पद्धति के समुचित ज्ञान के लिए संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का ज्ञान आवश्यक है। रूस, अमेरिका या भारत आदि देशों के संविधानों से भिन्न ब्रिटिश संविधान की एक विशेषता है कि वह वर्त्तमान रूप में अनवरत विकास के फलस्वरूप पहुँचा है। उसकी दिशा में आकस्मिक परिवर्त्तन नहीं हुए हैं, वर्त्तमान हमेशा भूत की नींव पर खड़ा रहा है प्रगति का अर्थ उसके लिए

---

1 "It has been a leading characteristic of English constitutional history that her political institutions have been incessantly in process of development, a singular continuity marking the whole of the transition from her most ancient to her present forms of governments." —*Woodrow Wilson*

नवीनता नहीं बल्कि समयानकूल सुधार है, प्रत्येक नया कदम पुराने कदम का स्वाभाविक परिणाम रहा है। मुनरो के शब्दो में ब्रिटिश संविधान का इतिहास "शांत परिवर्तन, मन्द रूपान्तर और अकृत्रिम या अबोध-विकास का इतिहास है।"[1]

## १ राजतन्त्र का विकास

**(The Development of Royal Government)**

(1) ऐंग्लो-सैक्सन युग —इगलैंड का इतिहास केल्ट (Celts), रोमन (Romans) और सैक्सन (Saxons) जातियो के आगमन से शुरू होता है। यद्यपि इनका शासन पाँचवी शताब्दी के आरम्भ तक रहा, फिर भी संविधान के विकास मे इसका भी हाथ नही रहा। इसके बाद ऐंग्लो-सैक्सन (Anglo Saxon) सभ्यता का प्रारम्भ होता है जिसके परिणामस्वरूप वर्तमान अंग्रेजी सभ्यता तथा उसके संविधान की नीव पडी। कम-से-कम दो संस्थाएँ इस युग की बहुत बडी देन है—राजतंत्र और स्वायत्तशासन। शुरू-शुरू में ऐंग्लो-सैक्सन जाति के विभिन्न दलो ने अलग-अलग राज्यो की स्थापना की, लेकिन बाद में (Wessex) के राज घराने की सर्वोपरिता कायम हो गयी और अल्फ्रेड (८७१ ई०) से होकर नार्मन विजय (१०६६ ई०) तक, वस्तुत पूरे इगलैंड पर इसी का शासन रहा। इन दिनो वंशानुगत राजतंत्र की व्यवस्था नही थी। राजा का चुनाव विटनाजेमूट यानी 'बुद्धिमानों की सभा' ( Witenagemot ) द्वारा होता था, लेकिन विशेष घराने का ख्याल रखा जाता था। विटनाजेमूट के सदस्य राजघराने के व्यक्ति, बिशप या देश के अन्य ज्ञानी व्यक्ति होते थे। इसका कार्य मुख्यत प्रशासकीय था कभी-कभी सर्वोच्च न्यायालय का भी यह कार्य करता थी यद्यपि इसका राजा अध्यक्ष होता था तथा इसके कार्यो का निर्देशन करता था फिर भी उस पर यह नियन्त्रण का काम करती थी। इसी कारण इस युग म राजतंत्र अधिनायकतंत्र का रूप न ले सका। इस अर्थ में ऑन्सन ने कहा है कि "हमारे संवैधानिक इतिहास की प्रमुख विशेषता रही है कि राजा ने कभी भी, सिद्धान्त के बिना सलाहकारो की राय के कोई भी राज्य-कार्य नही किया है।"[2] संवैधानिक राजतंत्र की यही से शुरुआत होती है। विटनाजेमूट को संसद् का प्रारम्भिक रूप भी माना जाता है ऑग तो उसमें ग्रेट या कॉमन कौंसिल या वर्तमान मंत्रिमंडल का रूप देखता है। इस काल की एक अन्य महत्वपूर्ण देन स्वायत्त शासन-प्रणाली को माना जाता है। टाउनशीप ( Township ), हुड्रेड ( Hundred ) तथा शायर (Shire) स्वायत्त शासन की इकाइयाँ थीं जो मोट या टाउन सभा (Mote or Town meeting) के जरिये शासन करती थी। इस प्रणाली की मुनरो (Munro) ने तीन विशेषताएँ बतलायी हैं—पूरे देश में एकरूपता, स्वायत्तशासन की शिक्षा का माध्यम तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रणाली का उदय। ऐंग्लो सैक्सन स्वायत्त संस्थाओ की प्रमुख देन अंगरेजो को शासन की कला में प्रवीण बनाना था। ब्लैकस्टोन ( Blackstone ) ने संविधान में प्रजातांत्रिक तत्त्वो की चर्चा करते हुए इन

1 "It (British Constitution) is a history of quiet change, slow modification and unforced- one might almost say of unconscious—development" —*Munro*

2 "It has been a marked and important feature in our constitutional history that the King has never, in theory, acted in matters of State without the counsel and consent of a body of advisers" —*Anson*

संस्थाओं को श्रद्धांजलि अर्पित की है और कहा है कि "इंगलैंड की स्वतन्त्रता उसका स्वतन्त्र स्वायत्त संस्थाओं की देन है। अपने पूर्वज सैक्सनों के समय से ही अंग्रेजों ने नागरिकों के कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों को सीखा है।"[1]

(ii) नार्मन-एंजवीन युग—ब्रिटिश संविधान के विकास में दूसरा और महत्त्वपूर्ण अध्याय १०६६ ई० के नार्मन विजय से प्रारम्भ होता है। वस्तुत, यही काल संविधान का उद्गम-स्थल है। नार्मन्डी के विलियम ( William of Normandy ) के सामने दो समस्याएँ थी—सक्रिय और शक्तिशाली शासन की स्थापना करना तथा देशवासियों को अपने पक्ष में लाना। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए उसने बहुत-से कार्य किये। सैक्सन जागीरदारों से भूमि छीन कर नार्मन जागीरदारों के बीच बाँट दिया जिसके चलते जागीरदारों का सबसे बड़ा कर्त्तव्य राजाज्ञा का पालन करना हो गया। इस प्रकार सैक्सनों को कमजोर बनाया गया। फिर स्थानीय संस्थाओं, कानूनों और नियमों में वहीं तक परिवर्त्तन लाया गया जहाँ तक केन्द्रीय सरकार को मजबूत बनाने के लिए आवश्यक था। चर्च को भी राजकीय नियन्त्रण में लाया गया। इस प्रकार सामाजिक और प्रशासनिक व्यवस्था का ऐसा रूप दिया गया जिसके फलस्वरूप राजा पूरे देश का शासक बन गया। इतना शक्तिशाली शासक सैक्सन युग में कोई नहीं हुआ था। विलियम के बाद दूसरे राजाओं ने नयी व्यवस्था को अधिक दृढ़ बनाने की भरपूर कोशिश की। हेनरी द्वितीय का नाम विशेष रूप से लिया जाता है। विद्रोही भूमिपतियों तथा पादरियों को दबाया गया, शेरिफों के निर्वाचन के स्थान पर राजा द्वारा बहाली की प्रथा को अपनाया गया, राजा द्वारा नियुक्त न्यायाधीश देश के विभिन्न भागों का भ्रमण कर मुकदमों का फैसला उन सिद्धान्तों के आधार पर करने लगे जो बाद में 'सामान्य कानून' ( Common Law ) के रूप में विकसित हुआ। इस प्रकार नार्मन युग में राजनीतिक व्यवस्था को काफी दृढ़ बनाया गया।

(iii) ग्रेट कौंसिल और क्यूरिया रेजिस—राजा की शक्ति इतनी बढ़ गयी कि शासन-कार्य में बाहरी सहायता आवश्यक हो गयी। शासन-संचालन और नीति निर्धारण में सहायता के लिए दो संस्थाओं का जन्म हुआ—बड़ी परिषद् ( Great Council or Magnum Concilium ) और छोटी परिषद् ( Little Council or Curia Regis )। ग्रेट कौंसिल सैक्सन-युग की विटनाजेमूट उत्तराधिकारी सभा थी। राज्य के प्रमुख व्यक्ति—आर्चबिशप (Archbishop), अर्ल (Earl), नाइट ( Knight ), प्रधान भूमिपति ( Tenants in Chief ) आदि इसके सदस्य होते थे। प्रतिवर्ष तीन चार बार राजा इसकी बैठक बुलाता था। यह राजा की नीति निर्धारित करने में सहायता पहुँचाती, शासन का निरीक्षण करती उच्च न्यायालय का कार्य करती तथा समय समय पर कानून बनाने और उसमें परिवर्तन लाने में हाथ बँटाती थी। इस प्रकार ग्रेट कौंसिल प्रमुख सलाहकारिणी सभा तथा सर्वोच्च राजन्यायालय का कार्य करती थी। क्यूरिया रेजिस ग्रेट कौंसिल का छोटा रूप था। इसे ग्रेट कौंसिल का 'आन्तरिक वृत्त' ( inner circle ) कहा जाता है। ग्रेट कौंसिल

---

1 "The liberties of England may be ascribed all things, to her free local institution Since the days of their Saxon ancestors her sons have learned at their own gates the duties and responsibilities of citizens."
—Blackstone

जब बैठक मे नही रहती तब यह राजा को शासन-सचालन मे सहायता पहुँचाती थी। चेम्बरलेन ( Chamberlain ), चासलर ( Chancellor ) तथा राज घराने के अन्य अफसर इसके सदस्य होते थे जो हमेशा राजा के साथ घूमते थे। ग्रेट कौसिल और इसके कार्यो मे कोई अतर नही था। यह राजा के ऊपर निर्भर करता था कि वह किस सभा से किस विषय पर सलाह लेगा। लेकिन प्राय प्रशासकीय और साधारण मामलो मे 'छोटी सभा' तथा गम्भीर विषयो और नीति के सम्बन्ध म 'बडी सभा' से सलाह ली जाती थी। राजा इन सभाओ की राय मानने के लिए बाध्य नही था। फिर भी इनका महत्त्व इस रूप मे है कि शासन-सचालन मे विशेष व्यक्तियो द्वारा परामर्श लेने की प्रथा चल पडी जो बाद मे चलकर सवैधानिक सिद्धात बन गयी। ग्रेट कौसिल से ब्रिटिश ससद् तथा क्यूरिया से प्रिवी कौसिल, एक्सचेकर तथा उच्च न्यायालयो का उदय हुआ। इस प्रकार बीसवी शताब्दी का इगलैंड 'नामन युग' का बहुत कुछ ऋणी है।

(iv) मैग्नाकार्टा और उसका महत्त्व —हेनरी द्वितीय शासन को सफलतापूर्वक चलाया और राजतत्र को दृढ बनाया। लेकिन उसके अयोग्य उत्तराधिकारियो—रिचाड प्रथम और जॉन— की गलत नीतियो ने क्रांति की आग भडका दी, समथको ने उसका साथ छोड दिया। अन्त मे बैरोनी ने जॉन को अपनी शर्तों को मानने के लिए बाध्य किया। फलत उसे मैग्नाकार्टा (Magna Carta), जिसे 'महान राजपत्र' (The Great Charter) कहते है पर अपनी मजूरी देनी पडी। यह राजपत्र विश्व का नही तो कम-से-कम ग्रेट-ब्रिटेन का सबसे महत्त्वपूर्ण लेख अवश्य है। उन्नीसवी शताब्दी मे बिशप विलियम स्टब्स (Bishop William Stubbs) ने कहा था कि ब्रिटिश सविधान का पूरा इतिहास इस महान राजपत्र की एक व्याख्या है। यह सही है कि मूलत 'जनता' की स्वतत्रता से इसका कोई सम्बन्ध नही था, सिर्फ कुछ बैरनो ने निजी लाभ के लिए राजा से कुछ अधिकारो को छीना था। फिर इसमे कुछ प्रचलित नियमो का ब्योरा-मात्र था, आधुनिक या नये सिद्धान्तो का समावेश नही। लेकिन ऐतिहासिक दृष्टिकोण से इसका बहुत महत्त्व रहा। उस समय इगलैंड का इतिहास एक ऐसे स्थल पर पहुँच चुका था, जहाँ दो मे स एक रास्ते को चुनना था—राजा का मनमाना शासन या विधि का शासन। रनिमेड ( Runnymede ) मे बैरनो की विजय से दूसरे रास्ते को अपनाया गया और देश का इतिहास सवैधानिक राजतत्र के विकास की मनमानी शक्ति पर अवरोध के अतिरिक्त मैग्नाकार्टा 'स्वतत्रता का राजपत्र' (Charter of Liberties) बन गया। बैरनो द्वारा जीती गया स्वतत्रता धीरे-धीरे समाज के अन्य वर्गों को भी मिलने लगी। चैथम (Chatham) ने मैग्नाकार्टा को—पिटीशन ऑफ राइट्स, ( Bill of Rights ) के साथ—'ब्रिटिश सविधान का बाईबिल' ( the Bible of the British Constitution ) कहा है। जब कभी भी जनता की स्वतत्रता पर खतरा पहुँचा है उसने इसकी शरण ली है। इसका महत्त्व इससे भी होता है कि अनेक राजाओ तथा ब्रिटिश ससद् ने कई बार इसे प्रमाणित भी किया। इस राजपत्र का महत्त्व दो सवैधानिक सिद्धान्तो के कारण है जिनकी नीव इसने डाली। प्रथम, प्रत्येक युग मे राज्य शासन के कुछ मूलभूत सिद्धान्त होते हैं जिनका पालन राजा या सरकार को अवश्य करना चाहिये, द्वितीय, अगर सरकार उन सिद्धातो का उल्लघन करती है तो जनता उसे हटाकर उसके स्थान पर दूसरी सरकार की स्थापना कर सकती है। इगलैंड के इतिहास मे मानव स्वतत्रता को जब कभी

भी खतरा पहुँचा है या स्वतन्त्र सरकार के विकास को धक्का लगा है, तब इन सिद्धान्तों का सहारा लिया गया है।

## २ संसद का उदय और निर्माण
### ( The Rise and Growth of Parliament )

**(i) संसद का प्रारम्भ** —संसद का उत्पत्ति-काल एक विवादास्पद प्रश्न है। अधिकतर विद्वान इसकी शुरुआत नामन-युग की 'वृहत् सभा' ( Mognum Concilium ) मे पाते है। यह वर्तमान लार्ड सभा की तरह पादरियो तथा कुलीनो की सभा थी, लेकिन धीरे-धीरे बाह्य और आन्तरिक दिक्कतो का सामना करने के लिए तथा कर-प्राप्ति के उद्देश्य मे राजा जनता के प्रतिनिधियो को भी आमन्त्रित करने लगे। १२१३ ई० मे जॉन ने प्रत्येक काऊन्टी से चार 'बुद्धिमान नाइटो' ( Four discreet Knights ) को वृहत् सभा की बैठक मे बुलाया। हेनरी तृतीय ने भी १२५४ ई० मे इस प्रकार की सभा बुलायी। १२६५ ई० मे बैरनो के विजयी नेता साइमन-डी माटफोड ( Simon de- Montford ) ने संसद की बैठक बुलायी जिसमे सामन्तो, पादरियो और काउन्टियो के प्रतिनिधियो के अतिरिक्त २१ नगरो ( Boroughs) से भी दो-दो प्रतिनिधि आमन्त्रित हुए। पहली बार संसद की प्रतिनिध्यात्मक प्रकृति को इतना व्यापक और क्रातिकारी रूप दिया गया। इसी कारण माटफोड को 'लोकसभा का जनक' ( Father of the House of Commons ) कहा गया है। लेकिन यह अतिशयोक्ति है क्योकि वस्तुत यह केवल मापेक्षियो तथा समथको की सभा थी। तदुपरान्त ३० वर्षो के अन्तगत संसद की अनेक बैठके बुलायी गयी, लेकिन उनम नगरो के प्रतिनिधियो को आमन्त्रित नही किया गया। १२९५ ई० मे एडवड प्रथम ने संसद की बैठक बुलायी। यह इतिहास मे 'आदर्श संसद' ( Model Parliament ) के नाम से विख्यात है क्योकि ४०० व्यक्तियो की इस सभा मे प्राय सभी प्रमुख वर्गो—बैरन, पादरी, नाईट तथा नगरो इत्यादि—को प्रतिनिधित्व मिला। इसके पश्चात् ब्रिटिश शासन व्यवस्था का यह एक स्थायी और अनिवार्य अंग बन गयी। यह न तो किसी निश्चित योजना, निश्चित समय या जनता की माँग का परिणाम है, बल्कि यह ऐतिहासिक विकास का फल है।

**(ii) प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त** —शुरू से ही संसद का रूप अंशत प्रतिनिध्यात्मक (representative ) रहा है क्योकि नगरो और सामन्तो के प्रतिनिधि किसी न-किसी रूप मे चुने हुए होते थे। इगलैंड के लिए प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त कोई नया सिद्धान्त नही था। संसद से पहले स्थानीय संस्थाओ के सम्बन्ध मे इसका प्रयोग होने लगा था। संसद के सम्बन्ध मे इसका उदय मध्ययुग मे हुआ। यह कहना गलत होगा कि प्रतिनिधित्व पद्धति का उदय जर्मनी के जगलो मे और विकास सैक्सन युग के इगलैंड मे हुआ जिसे बाद मे संसदीय संस्थाओ ने अपनाया। मध्ययुगीन संसद् सदस्यता अधिकार की अपेक्षा कठिन और दुखदायी थी, कैद और हत्या का भय बना रहता था, सदस्यता किसी के सिर जबदस्ती मढी जाती थी। अत सच्ची प्रतिनिध्यात्मक सरकार की स्थापना वत्तमान-काल मे हुई। लेकिन इसकी नीव वृहत् सभा मे काऊंटी और बौरो को प्रतिनिधित्व देने के साथ पड चुकी थी। इसके उदय का कारण स्वतन्त्रता या स्वशासन के प्रति प्रेम नही, बल्कि राजाओ की कर प्राप्त करने की इच्छा थी।

**(iii) द्विसदनात्मक पद्धति** —विश्व के अधिकतर संविधान मे द्विसदनात्मक ( Bicameral ) प्रथा को अपनाया गया है। यह पद्धति भी ब्रिटिश संविधान की ही देन है।

१२९५ ई० मे 'आदर्श संसद' ( Model Parliament ) की बैठक एक सदन के रूप मे हुई लेकिन बाद म चलकर इसके तीनो वर्ग—सामंत ( Nobility ), पादरी ( Clergy ) और पौरजन (Commons)—अलग-अलग बैठने लगे। यदि यही स्थिति बनी रह जाती तो संसद त्रिसदनात्मक हो जाती, लेकिन व्यावहारिक स्वार्थ ने संसद्-सदस्यो को दो समूहो मे बाट दिया। समान हितो के कारण एक ओर उच्च कोटि के सामन्त और पादरी तथा दूसरी ओर निम्नकोटि के सामन्त और पौरजन एक साथ मिल गये। दोनो समूहो की अलग अलग बैठक होने लगी। प्रथम वर्ग के लोगो की सभा का नाम लार्ड-सभा ( House of Lords ) तथा दूसरे वर्ग के लोगो की सभा का नाम लोक-सभा ( House of Commons ) पड़ा। इस प्रकार द्विसदनीय संसद का प्रादुर्भाव हुआ और सौ वर्षो के अन्तर्गत ही यह पद्धति ब्रिटिश शासन व्यवस्था का अभिन्न अंग बन गयी।

(iv) संसद् की शक्ति —संसद् सम्बन्धी सबसे महत्त्वपूर्ण विकास उसकी शक्ति थी। तेरहवी शताब्दी से ही राष्ट्रीय राजस्व का अधिकार संसद् के हाथ मे आने लगा था। राजा को धन की आवश्यकता रहती थी जिसे प्राप्त करने के लिए नगरो और सामन्तो के प्रतिनिधियो को बुलाया जाता था। धीरे-धीरे यह प्रथा बन गयी कि नये करो को लगाने के लिए संसद् की स्वीकृति ली जाय। एडवर्ड प्रथम ने कहा भी था "सार्वजनिक मामलो मे सभी लोगो की स्वीकृति ली जाय।"[1] अन्ततः यह नियम बन गया कि प्रतिनिधियो की स्वीकृति के बिना कोई कर नही लगाया जा सकता—"बिना प्रतिनिधित्व के कर नही।"[2] १४०७ ई० मे इस सिद्धान्त ने एक नया रूप लिया, जब हेनरी चतुर्थ ने यह स्वीकार कर लिया कि धन-सम्बन्धी माग पहले आम सभा द्वारा स्वीकृत हो और तब लार्ड सभा द्वारा अनुमोदित हो। इस प्रकार आर्थिक आरम्भण का अधिकार जनता के प्रतिनिधियो के हाथ मे आ गया। आर्थिक अधिकार के साथ-साथ कानून निर्माण का अधिकार भी संसद् के हाथ मे आने लगा। प्रारम्भ म संसद को इस सम्बन्ध मे कुछ भी अधिकार नही था। राजाज्ञा ही कानून थी, लेकिन समयोपरान्त, लोक-सभा के सदस्यो को पहले व्यक्तिगत रूप मे और बाद म सामूहिक रूप म विशेष कानून बनाने के लिए राजा से प्रार्थना करने का अधिकार मिला। अन्त मे, हेनरी षष्ठम् के समय म लोक-सभा को प्रार्थना पत्र के स्थान पर निश्चित रूप म विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया और उसकी सहमति आवश्यक हो गयी। निम्नलिखित सूत्र का प्रयोग होने लगा—"इस वर्तमान संसद् मे उपस्थित धार्मिक और लौकिक सामन्तो तथा सामान्य सदस्यो की सम्मति तथा सहमति से सम्राट् (या साम्राज्ञी) के श्रेष्ठतम् राजप्रताप द्वारा ।"[3] इस विकास के परिणामस्वरूप, ऑग के शब्दो मे, "एक समय का विनीत आवेदक सदा के लिए विधायक बन गया।"[4]

---

1 'What affects all by all should be approved "

2 "No taxation without representation '

3 ' By the King s most Excellent Majesty's by and with the advice and consent of the Lords spiritual and Temporal's and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same "

4 "One merely a modest petitioner for law redressing grievances, the House of Commons, by the end of the fifteenth century and become legally, at all events—a co ordinate law making assemblage ' —*Ogg*

## ३ संवैधानिक द्वन्द्व और पुनर्निर्माण

**(Constitutional Conflict and Reconstruction)**

(i) ट्यूडर काल और निरकुशवाद —पन्द्रहवी सदी के अन्त तक ससद शक्तिशाली हो गयी थी और राजा कमजोर। आधुनिक सविधान की विभिन्न सस्थाओ की नींव पड चुकी थी। आनेवाला दिन उनके विकास और पुनर्गठन का इतिहास है। १४८५ ई० म ट्यूडर ( Tudor ) वंश का राज्य शुरू हुआ। ट्यूडर राजाओ ने मनमाने ढग से देश का शासन किया। पूर्ण निरकुश राज्य की स्थापना हो गयी। कुशल शासन और राजस्व पर अधिकार के कारण राजा के हाथ मे सारा शासन सूत्र चला आया। फिर भी ससद् की शक्ति और प्रतिष्ठा बढती ही गयी। हेनरी अष्टम तथा रोमन चर्च के द्वन्द्व के सम्बन्ध मे इसका निर्णय, एलिजाबेथ से उत्तम सम्बन्ध- तथा लोक-सभा के सदस्यो की अपने कर्त्तव्य के प्रति चेतना आदि कारणो के चलते सवैधानिक दृष्टिकोण से प्रतिक्रियागामी युग मे भी ससद विकासगामी ही रही।

(ii) स्टुअर्ट-काल और क्रान्तियाँ —१६०३ ई० मे जेम्स प्रथम, जिसे 'सबसे बुद्धिमान बेवकूफ' ( wisest fool ) कहा गया है, राजगद्दी पर बैठा। वह 'राजाओ के दैवी अधिकार' ( Divine Right of the Kings ) के सिद्धात मे विश्वास करता था। इस सिद्धात के अनुसार राजा पृथ्वी पर ईश्वर का एक दूत था जिसे असीमित और निरकुश शक्ति प्राप्त थी। इस प्रकार जेम्स ने ऐसे सिद्धात का समर्थन किया जो सदियो पुरानी ब्रिटिश सवैधानिक विचार-धारा के विपरीत था लेकिन असताप की आग उसके समय मे न भडक सकी। इस आग की लपटो का सामना उसके पुत्र चार्ल्स प्रथम का करना पडा। चार्ल्स ने ससद को भग किया जबरदस्ती कर वसूला, स्वीकृत 'अधिकार के आवेदन पत्र' ( Petition of Rights ) का उल्लघन किया। फलस्वरूप ससद और राजा म अनबन हुई। अन्तत, चार्ल्स को जान से हाथ धोना पडा। तदुपरान्त ससद ने १६४९ ई० म क्रामवेल के सरक्षण म 'प्रजातन्त्र' ( Republic or Commonwealth ) की स्थापना की जो सिर्फ ग्यारह वर्षो तक रहा। १६६० ई० मे राजतन्त्र की स्थापना हुई। चार्ल्स द्वितीय गद्दी पर बैठा। फिर राजा और ससद का सम्बन्ध बिगडने लगा। चार्ल्स के शासन काल की एक महत्त्वपूर्ण घटना १६७९ ई० का 'हैबियस कॉरपस ऐक्ट' ( Habeas Corpus Act 1679 ) था। चार्ल्स के बाद जेम्स द्वितीय राजगद्दी पर आया। चर्च के कारण ससद से उसकी लडाई छिड गयी। फलस्वरूप १६८८ ई० मे 'महान क्रांति' ( Glorious Revolution ) हुई और स्टुअर्ट-युग ( Stuart Period ) का अन्त हो गया। 'कन्वेंशन पार्लियामेंट' ने विलियम और मेरी को सयुक्त शासक घोषित किया।

(iii) ससद् की सर्वोच्चता, अधिकार-पत्र और व्यवस्था पत्र अधिनियम – राजा की शक्ति को सीमित करने के उद्देश्य से ससद ने १६८९ ई० म विख्यात अधिकार-पत्र ( Bill of Rights ) को पास किया। इसके द्वारा स्टुअर्ट-काल मे राजाओ द्वारा व्यवहृत गैर-कानूनी अधिकारो पर रोक लगा दी गयी। इसमे निम्नलिखित मुख्य बातें थी —सम्राट को कानूनो को रद्द या स्थगित करने का अधिकार नही है, ससद् की स्वीकृति के बिना कर नही लगाया जा सकता, सम्राट किसी विशेष न्यायालय अथवा आयोग की स्थापना नही कर सकता, शांति-काल मे ससद् की अनुमति के बिना कही स्थायी सेना नही रखी जा सकता, जनता का

सम्राट् के सामने अपनी शिकायतों को रखने का अधिकार है, संसद् के सदस्यों को भाषण तथा वाद विवाद की पूर्ण स्वतन्त्रता है, कोई कैथोलिक या कैथोलिक से विवाहित व्यक्ति सम्राट नहीं बन सकता। इस पत्र का विशेष संवैधानिक महत्त्व है क्योंकि इसने 'महान क्रान्ति' तथा सत्तरहवीं शताब्दी के उदार आन्दोलन के परिणामों का संग्रह कर उन्हें संवैधानिक रूप दिया। इसके साथ संसद और राजा का झगड़ा समाप्त हो गया। संसद् की सर्वोच्चता सदा के लिए स्थापित हो गयी, राजा उसके नियन्त्रण में आ गया। इसी तथ्य की पुष्टि व्यवस्था-पत्र अधिनियम, १७०१ ई० ( Act of Settlement ) द्वारा हुई। एनी के बाद उत्तराधिकारी हनोवर ( Hanover ) घराने को दे दिया गया। फलत राजा संसद् द्वारा नियुक्त व्यक्ति हो गया। भविष्य में संसद् की सर्वोच्चता को किसी ने ललकारने का साहस नहीं किया। यह चिर सत्य हो गया।

## ४ संवैधानिक विकास का अन्तिम चरण—१६८९ के बाद

**( Last stage of the Constitutional Development—After 1689 )**

अधिकार-पत्र ( १६८९ ) तक ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास के विकास का बीजारोपण का युग था। उस समय तक संविधान के मौलिक तत्त्वों की नींव पड़ चुकी थी। इसी नींव पर संविधान का विशाल भवन खड़ा हुआ। १६८९ ई० के बाद का युग इसी भवन निर्माण की कहानी है।

( i ) राजा की शक्ति में ह्रास —सत्तरहवीं सदी के अन्तिम दशक में बहुत से बन्धनों के बावजूद राजा शक्तिशाली बना रहा। सिद्धान्त में संसद् की सर्वोच्चता मानी जा चुकी थी, लेकिन इसे व्यावहारिक रूप देने में कठिनाई हो रही थी। विलियम और मेरी के राजकीय नीतियों और कार्यों पर बड़ा नियन्त्रण रहा। लेकिन अठारहवीं सदी के प्रारम्भ से ही समय ने पलटा खाया। सभी जार्ज राजे विदेशी होने के कारण राज कार्यों में कम दिलचस्पी लेते थे। अत, उनके असाधारण अधिकार धीरे धीरे उनके हाथ से निकलकर मन्त्रियों और संसद् के हाथ में आने लगे। राजा वास्तविक शासक न रहा, वह संवैधानिक प्रधान बन गया। वह सिर्फ राज्य करने लगा, शासन नहीं। सभी उत्तराधिकारियों ने इस नियम का पालन किया। महारानी विक्टोरिया-जैसे शक्तिशाली शासक के शासन का भी यही परिणाम रहा। इस प्रकार, ऑग एवं जिंक के शब्दों में एक ऐसी सन्तोषप्रद शासन-प्रणाली का उदय हुआ, जिसमें राजा व्यक्तिगत रूप से कम-से-कम भाग लेता था, कोई राजा या रानी इस सिद्धान्त को त्यागने के प्रयत्न का परिणाम होता, नया वंशज या राजतन्त्र का अन्त ही।'[1]

( ii ) उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् —प्रारम्भ में राजा और संसद् के बीच सम्बन्ध कायम करनेवाली कोई मध्यस्थ संस्था नहीं थी। लेकिन अठारहवीं सदी के मध्य तक ऐसी संस्था

1 "A satisfactory way of running the Government with a minimum of personal participation by monarch had been worked out, and no king or queen could have induced or compelled the nation to give it up Any effort in that direction would have meant a new dynasty perhaps the end of monarchy itself," —Ogg & Zink

का जन्म हुआ जो जनतन्त्र का प्रमुख अंग बन गयी। यह संस्था मन्त्रिपरिषद् थी। धीरे-धीरे वास्तविक प्रशासकीय शक्ति संसद् के प्रति उत्तरदायी एकदलीय मन्त्रिपरिषद् के हाथ मे आ गयी। सीमित राजतन्त्र के विकास के कारण राजा के सभी कार्यो का उत्तरदायित्व मन्त्रिमण्डल के सिर पर आ गया। मन्त्रिगण राजा की इच्छा पर नही, बल्कि संसद के विश्वास पर्यन्त अपने पद पर रह सकते थे। इसके अतिरिक्त राजनीति मे दलो के बोलबाला के कारण और मन्त्रिमण्डल की आवश्यक एकता के फलस्वरूप एकदलीय मन्त्रिमण्डल का विकास हुआ। अन्त मे, जनता की प्रतिनिधि सभा, 'लोक-सभा', के हाथ मे देश की अन्तिम शक्ति आयी और मन्त्रिमण्डल उसके प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी हुआ।

(iii) प्रधान मन्त्री —मन्त्रिमंडल के सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यावहारिक सफलता के लिए नेता की आवश्यकता थी लेकिन बहुत दिनो तक किसी ने इस स्थान को ग्रहण नही किया। वालपोल ने सिद्धान्त रूप मे अपना पद प्रथम या प्रधानमन्त्री कबूल नही किया, फिर भी संसद और मन्त्रिमण्डल मे उसकी प्रधानता थी। बहुत दिनो तक इस पद की यही स्थिति रही। १९३७ ई० मे बहुमत दल का नेता प्रधान मन्त्री होने लगा।

(iv) मन्त्रिमण्डल और मन्त्रिमण्डलीय पद्धति - मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था (Cabinet system) ब्रिटिश संविधान की आधारशिला है। स्टुअर्ट-काल मे मन्त्रिमण्डल आरम्भिक रूप मे था। चार्ल्स द्वितीय ने शासन-संचालन मे सलाह और सहयोग के लिए कुछ प्रमुख व्यक्तियो को नियुक्त किया जो 'Cabal'[1] के नाम से विख्यात है। विलियम तृतीय ने द्विदलीय मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। लेकिन बाद मे व्यावहारिक कठिनाइयो के कारण एकदलीय मन्त्रिमण्डल की प्रथा को अपनाया गया। १६९६ ई० की 'whig junto' से मन्त्रिमण्डल की वास्तविक शुरुआत होती है। पहले राजा स्वयं मन्त्रिमण्डल की बैठको की अध्यक्षता करते थे लेकिन जार्ज प्रथम के समय से सबसे शक्तिशाली मन्त्री बैठको की अध्यक्षता करने लगा, वही राजा और मन्त्रिमण्डल तथा संसद और मन्त्रिमण्डल के बीच मध्यस्थ बन गया। आज उसी मन्त्री को प्रधान मन्त्री कहते है।

वस्तुत, वालपोल के नेतृत्व काल मे मन्त्रिमण्डल की सभी विशेषताओ का उदय हो चुका था। मन्त्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का विकास भी उन्ही दिनो हुआ। अठारहवी सदी के अन्त तक मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की सभी रूढ़ियां स्थापित हो गयी और उन्हे संवैधानिक मान्यता मिलने लगी।

(v) लोक-सभा का प्रजातन्त्रीकरण —संसद के सम्बन्ध मे दो महत्त्वपूर्ण विकास हुए—(१) लोक-सभा का प्रजातन्त्रीकरण और (२) संसद मे शक्ति का स्थान-परिवर्तन। १८३२ ई० तक लोक-सभा लार्ड सभा की तरह कुलीनतान्त्रिक थी। इसका प्रतिनिध्यात्मक रूप नही के बराबर था, लेकिन जनता की माग के कारण धीरे धीरे मताधिकार का क्षेत्र बढ़ने लगा। मतदाताओ के बीच राजनीतिक शक्ति का अधिक न्यायिक बॅटवारा के लिए संसदीय क्षेत्रो का पुनर्वितरण हुआ, चुनाव प्रचार आदि मे नियम निश्चित किये गये। १९१८ ई० के जन प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the people Act, 1918) और पुरुष

1 Cabal Clifford Ashley, Buckingham, Arlington and Lauderdale (These five cabinet bodies made the Cabal)

'समान मताधिकार' के कानून ने इस क्रम को पूरा किया। आज लोक सभा विश्व के प्रजातांत्रिक सदनों में एक है।

(vi) संसद् में शक्ति का स्थान परिवर्तन —संसद्-सम्बन्धी दूसरा विकास लोक-सभा की शक्ति का बढ़ना और लार्ड-सभा की शक्ति में ह्रास था। १६८८ ई० की क्रांति के बाद लार्ड-सभा लोकसभा से अधिक शक्तिशाली बन गयी। लेकिन भविष्य लोक सभा के साथ था। एक ओर वित्तीय अधिकार तथा प्रतिनिध्यात्मक स्वरूप के कारण लोक सभा शक्तिशाली होने लगी जबकि दूसरी ओर लार्ड सभा जनतान्त्रिक युग में कुलीनतन्त्रीय स्वरूप के कारण, वित्तीय अधिकार के हाथ से निकल जाने के फलस्वरूप तथा अपनी शक्तियों का समुचित उपयोग न कर सकने के कारण अपनी शक्ति और प्रतिष्ठा खोने लगी। १९११ ई० के संसद् अधिनियम ( Parliament Act, 1911 ) ने इसकी बची खुची शक्ति को भी छीन लिया। आज वस्तुतः यह दूसरा सदन नहीं बल्कि एक दूसरे क्रम का सदन हो गया।

(vii) राजनीतिक दलों का उदय —प्रतिनिधि सरकार में राजनीतिक दलों का उदय अवश्यम्भावी है। प्रथम प्रतिनिधि-सरकार होने के कारण सर्वप्रथम इंगलैंड में ही राजनीतिक दलों का जन्म हुआ। अठारहवीं सदी तक किसी दल का उदय न हो पाया था। चार्ल्स के समय में 'कैवेलियर्स' ( Cavaliers ) और 'राउण्डहेड्स' ( Roundheads), चार्ल्स द्वितीय के राज्य-काल में 'कोर्ट' (Court) और 'कंट्री' (Country), स्टुअर्ट युग के अन्त में 'पिटिशनर्स' (Petitioners) और 'एबोरर्स' (Abhorers) परस्पर विरोधी गुट थे, राजनीतिक दल नहीं। निश्चित सिद्धान्त, कार्यक्रम, पारस्परिक सहनशीलता तथा आवश्यक राजनीतिक दल के लिए है जिनकी इन दलों में कमी थी। इन आधारों पर 'ह्विग' (Whig) और "टोरी' (Tory) दलों को राजनीतिक दलों का प्रारम्भिक रूप माना जा सकता है। अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के विकास के साथ दलों का भी विकास हुआ। उदार दल और रूढ़िवादी दल राजनीतिक व्यवस्था के केन्द्र बन गये। आजकल मजदूर दल और रूढ़िवादी दल प्रमुख राजनीतिक दल हैं।

(viii) अन्य सवैधानिक विकास —स्टुअर्ट-वंश के बाद अन्य राजनीतिक विकास हुए। १७०७ ई० में इंगलैंड और स्कॉटलैंड का संसदात्मक गठन हुआ। १८०१ ई० में आयरलैंड भी उस संगठन के अन्तर्गत आ गया। ब्रिटिश साम्राज्य विश्व के एक छोर से दूसरे छोर तक फैल गया। स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं का पुनर्गठन तथा प्रजातन्त्रीकरण हुआ। न्याय, व्यवस्था और लोक सेवाओं में सुधार हुआ। सरकार के कार्यों के बढ़ने के कारण प्रशासकीय अंगों में वृद्धि हुई। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान में अनेक परिवर्तन हुए और आज भी हो रहे हैं। विकास का क्रम रुका नहीं है, यह गतिशील है। ऑग और जिंक के शब्दों में "युग-युग से उसमें विकास होता आ रहा है—यहाँ तक कि वर्त्तमान काल में भी।" लेकिन संविधान की आत्मा में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। यथाकाल व्यवस्था ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषता है।

## सारांश

ब्रिटिश संविधान क्रमिक विकास का परिणाम है। इसके विकास में निम्नलिखित चरण उल्लेखनीय हैं —

राजतन्त्र का विकास -एंग्लो सैक्शन युग, नार्मन एंजीवन युग, ग्रेट कौंसिल और क्यूरिया रेजिस और मैग्नाकार्टा।

संसद का उदय और निर्माण—संसद् का प्रारम्भ, प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त द्विसदनात्मक पद्धति और संसद् की शक्ति।

संवैधानिक द्वन्द्व और पुनर्निर्माण—ट्यूडर काल निरंकुशवाद, स्टुअर्ट काल और क्रान्तियाँ, संसद की सर्वोच्चता।

संवैधानिक विकास का अन्तिम चरण—राजा की शक्ति में ह्रास, उत्तरदायी मंत्रि परिषद्, प्रधान मन्त्री, मंत्रिमण्डलीय पद्धति, लोक सभा का प्रजातन्त्रीकरण, संसद् में शक्ति का स्थान परिवर्तन, राजनीतिक दलों का उदय और अन्य संवैधानिक विकास।

## प्रश्न

1 Examine briefly the landmarks in the development of the British Constitution

(ब्रिटिश संवैधानिक विकास के सीमा-चिह्नों की संक्षिप्त समीक्षा करें।)

2 'The British constitution is the result of development and not of design,' Discuss

("ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है, न कि रचना का।' समीक्षा करें।)

3 "The British constitution owes its constitutional character not to any single event and movement, but to a process of growth, at last, as old as the Norman conquest' Discuss

("ब्रिटिश संविधान की संवैधानिक प्रकृति का श्रेय किसी एक घटना को नहीं है, बल्कि उसका श्रेय नार्मन विजय के विकास क्रम का है। इसकी विवेचना करें।)

4 "The English have left the different parts of their constitution just where the waves of history had deposited, they have not attempted to bring them together to clarify and complete them and to make a consistent and coherent whole" (M Boutomy) Discuss

('अंगरेजों ने अपने संविधान के भिन्न-भिन्न भागों को वहीं छोड़ दिया है, जहाँ इतिहास की लहरों ने उन्हें लाकर डाल दिया है। उन्होंने इस बात का प्रयत्न नहीं किया कि उन टुकड़ों को एक स्थान पर एकत्र या उनका वर्गीकरण अथवा उनके विभिन्न टुकड़ों को सङ्कलित किया जाय।" इस कथन की विवेचना करें।)

5 "The British constitution is the child of wisdom and chance" Examine, (Bhag Univ '66 A)

('ब्रिटिश संविधान बुद्धि तथा संयोग की जात है।" समीक्षा कीजिये।)

*"It is a complex amalgam of institutions, principles and practices, it is a composite of charter and statutes, of judicial decisions, of common laws of precedents, usages and traditions"*
—**Munro**

३

# सविधान की प्रकृति और विषय-वस्तु
## (Nature and Contents of the Constitution)

१ सविधान की प्रकृति – सविधान का अर्थ, लिखित-अलिखित सविधान, वृहत दृष्टिकोण से अर्थ, ब्रिटिश सविधान अस्तित्वहीन, तर्क, तर्क भ्रमात्मक, ब्रिटिश सविधान का सच्चा स्वरूप, अतिम शब्द ।

२ सविधान के अवयवी भाग —स्रोतो के दो भाग ।

३ सविधान के अभिसमय—प्रत्येक सविधान का अवयव, अभिसमय से तात्पर्य, अभिसमय और विधि, अभिसमयो की अनुशक्ति, अभिसमयो का महत्त्व ।

४ सविधान की प्रमुख विशेषताएँ— सिद्धान्त और व्यवहार म अन्तर, एक विकसित सविधान, अधिकाशत अलिखित और अशत लिखित, नम्य सविधान, एकात्मक सविधान, ससदीय शासन-प्रणाली, ससद की सर्वोच्चता, विधि का शासन, न्यायाधीशो द्वारा निर्मित सविधान, पितृगत सिद्धान्त, शक्ति पृथक्करण, सीमित नागरिक स्वतन्त्रताएँ, ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तिया ।

## १ सविधान की प्रकृति
### ( Nature of the Constitution )

सविधान का अर्थ —राज्य एक मानव-समुदाय है । इसके अन्तर्गत व्यक्तियो तथा अन्य सम्बन्धित इकाइयो के बीच एक निश्चित शक्ति-सम्बन्ध पाया जाता है । इस शक्ति-सम्बन्ध की अभिव्यक्ति राजनीतिक सस्थाओ द्वारा होती है । इन्ही मौलिक सस्थाओ की प्रणाली को सविधान कहते है । लार्ड ब्राइस ने सविधान की परिभाषा देते हुए कहा है कि सविधान "विधि से और उसके द्वारा सगठित राजनीतिक समाज का एक ढाँचा है, अर्थात् ऐसा ढाँचा जिसमे विधि ने निश्चित अधिकारो और स्वीकृत कृत्यो वाली स्थायी सस्थाओ की स्था-

पना की है।"[1] लीवर ने सविधान को उन "जनमान्य सिद्धान्तो का संग्रह कहा है जो सरकार के आधार है। व राज्य और सरकार मे नागरिको के सम्बन्ध का निश्चित करते है तथा विभिन्न शक्तियो की सीमा निर्धारित करते है।"[2] इस प्रकार सविधान समाज के लिए आवश्यक एव मौलिक राजनीतिक सस्थाओ का निम्न प्रस्तुत करता है। यह उन सिद्धान्तों का संकलन है जिनके अनुसार शासन शक्तिया, शासितो के अधिकारो और इन दोनों के बीच सम्बन्धो का समायोजन किया जाता है। इसमे निम्नलिखित बात स्पष्ट रहती है, प्रथम विभिन्न अभिकरण ( Agencies ) किस प्रकार सगठित किये गये है, द्वितीय, इन अभिकरणो को क्या शक्ति दो गयी है, तृतीय, ऐसी शक्ति का प्रयोग किस रीति से किया जाता है।

लिखित-अलिखित सविधान —एक मिथ्या भेद – सविधान विचारपूर्वक लिखित रक्खा हो सकता है, या वह किसी एक दस्तावेज मे हो सकता है जो स्वय समय और प्रगति की मांग के अनुसार परिवर्तित और संशोधित किया जाता है, या वह पृथक् विधियो का एक समूह भी हो सकता है, जिन्हे सविधान की विधियो के रूप मे विशेष सत्ता प्रदान की गयी हो, अथवा हो सकता है कि सविधान के आधार एक या दो मूल विधियो मे निश्चित कर दिये गये हों और शेष सविधान अपनी सत्ता के लिए रूढि के बल पर निर्भर हो। इस प्रकार सविधान विभिन्न रूपो में रह सकता है—उसका सकलन एक लेख या अनेक लेखो के रूप मे प्राय एकदम नही हो सकता है, वह एक कन्वेशन या विकास का परिणाम हो सकता है। लेकिन किसी देश मे सविधान है या नही, इस सम्बन्ध मे सविधान की उपयुक्त प्रक्रिया का कोई महत्त्व नहीं। सविधान के लिए "सरकार के आधार रूप मे कुछ स्थापित नियमो" ( established rules as the basis of Government ) की आवश्यकता है, चाहे वे जिस रूप मे हो। सविधान दो श्रेणियो मे रखा जाता है—लिखित और अलिखित (Written and unwritten)। साधारणतया लिखित सविधान एक निश्चित समय मे सविधान निर्मात्री शक्ति द्वारा प्रस्तुत एक दस्तावेज के रूप मे होता है जो विशेष पवित्र समझा जाता है और अलिखित सविधान लिखित विधि के बजाय प्रथाओ के आधार पर विकसित होता है। लेकिन सविधान का इस आधार पर वर्गीकरण भ्रमात्मक है। डायसी ने भी इस विभेद को गलत बताया है। कोई भी सविधान न तो पूर्ण लिखित और न तो पूर्ण अलिखित ही हो सकता है। प्रत्येक सविधान मे लिखित और अलिखित दोनो अंश मौजूद रहते है। हा, यह ठीक है कि किसी सविधान मे लिखित और किसी मे अंश की प्रधानता रहती है। उदाहरणार्थ, संयुक्तराज्य अमेरिका के लिखित सविधान मे कतिपय अलिखित परम्पराएं तथा रूढ़िया सविधान निर्माताओ की इच्छा के विरुद्ध उत्पन्न हो गयी है। राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष चुनाव, मन्त्रिमण्डल का उदय, राजनीतिक दलो की शासन व्यवस्था मे स्थान आदि अमरीकी सविधान के अलिखित भाग है।

---

[1] "A frame of political society organised through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights " —Lord Bryce

[2] "The assemblage those publicly acknowledged principles which are deemed fundamental to the government of a people, They refer either to the relation in which the citizen stands to state at large, and consequently to the government or to the proper delimitation of the various spheres of authorities "

**वृहत् दृष्टिकोण से अर्थ** —सविधान के इन अलिखित भागो पर समुचित ध्यान दिये बिना सविधान के वास्तविक मर्म को नही समझा जा सकता है। अत अमेरिका का सविधान सिर्फ फिलाडेल्फिया कन्वेंशन का लेख नही है, बल्कि लिखित अथवा अलिखित उन सभी नियमो और अभ्यासो का समायोजन ( Combination ) है जिनके द्वारा सरकार के सगठन, शक्तियो और कार्यों का निर्धारण होता है। वृहत् दृष्टिकोण से सविधान का यही अर्थ है। लिखित या अलिखित स्वरूप सकुचित दृष्टिकोण के परिणाम है। ऑग और जिंक ने भी इसी तथ्य का समर्थन करते हुए कहा है कि "वृहत दृष्टिकोण से इसका (सविधान ) सम्बन्ध सिर्फ लेख्य-प्रमाण और मौलिक विधि मे नही है, बल्कि उस विधि से लिपटे, सरकार का स्वरूप और विशेषता देनेवाले सभी सिद्धान्तो, नियमो, रीतियो और व्याख्या से भी है जिनमे बहुत-से अलिखित होते हैं।"[1] किसी भी सविधान की प्रकृति की जाच करते समय सविधान के इस अर्थ को ध्यान मे रखना होगा।

**ब्रिटिश सविधान अस्तित्वहीन** (No existence of the British Constitution) — ब्रिटिश सविधान की प्रकृति के सम्बन्ध मे अनेक भ्रान्तियाँ है। एक ओर उसे विश्व के वर्तमान सविधानो मे प्राचीनतम सविधान का विशेषण दिया गया है और दूसरी ओर उसके अस्तित्व का ही सन्दिग्ध बतलाया गया है। सिनेट की न्यायालय-सम्बन्धी समिति ( १९२७ ) के समक्ष ब्रिटिश सविधान के अस्तित्व पर सन्दिग्धता प्रकट करते हुए एक सिनेटर ने कहा था "मुझे ब्रिटिश सविधान की एक प्रति दो।"[2] अवश्य ही सिनेटर को फ्रांस के सुविख्यात इतिहासकार डी टॉकवेल के शब्द याद होगे—इगलैंड मे सविधान जैसी कोई वस्तु नही।"[3] अमेरिका के प्रसिद्ध दार्शनिक टामस पेन ने भी इस विचार का समर्थन करते हुए कहा था कि "जहाँ सविधान को प्रत्यक्ष रूप मे उपस्थित नही किया जा सकता, वहाँ सविधान होता ही नही।"[4] ब्रिटिश सविधान के समर्थक व दार्शनिक राजनीतिज्ञ बर्क को चुनौती देते हुए उसने कहा था—"क्या बर्क महोदय ब्रिटिश सविधान की कोई प्रति प्रस्तुत कर सकते है ? यदि नही, तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते है कि ब्रिटिश सविधान का अस्तित्व न तो कभी था और न है, यद्यपि उक्त सविधान के विषय मे बहुत कुछ कहा गया है।"[5] बर्नार्ड शॉ ने भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया है—"हमारा एक ब्रिटिश सविधान है, लेकिन कोई

---

1 "In a broader sense, however, the term ( Constitution ) denotes, not simply a documentary fundamental law, but, clustering around such a law the entire array of principles, statutes usages, and interpretation many of them not committed to writing at all which give form and character to the Governmental system concerned" —*Ogg and Zink*

2 "File me a copy of the British Constitution

3 "In England, the constitution there is no such thing" —*De Tocqueville*

4 "Where a constitution cannot be produced in visible form, there is none" —*Thomas Paine*

5 "Can Mr Burke produce the British Constitution ? If he cannot, "We may fairly conclude that, though it has been so much talked about, no such thing as a constitution exist or ever did exist —*Thomas Paine*

भी नहीं जानता कि यह क्या है, यह कहीं भी लिखा हुआ नहीं है, और न इसमें कोई संशोधन ही किया जा सकता है। हाँ, संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान एक वास्तविक मूल पढ़ा जा सकने योग्य लेख्य है। मैं आपको उसका प्रत्येक वाक्य समझा सकता हूँ।"[1]

तर्क (Arguments) – संविधान का कोई अस्तित्व नहीं इस विचार के पक्ष में प्रायः तीन तर्क दिये जाते हैं —

(i) अलिखित पहला तर्क है कि संविधान अलिखित (unwritten) है, यह लिखित प्रलेख के रूप में नहीं है। संविधान का एक लिखित, निश्चित तथा क्रमबद्ध प्रलेख के रूप में होना चाहिए। इसका निर्माण किसी संविधान निर्मात्री परिषद् या व्यक्ति द्वारा होना चाहिए। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस, स्विट्जरलैंड, भारत आदि देशों के संविधान लिखित, निश्चित तथा क्रमबद्ध हैं, लेकिन ब्रिटिश संविधान किसी लिखित पत्र के रूप में नहीं है, उसका रूप निश्चित नहीं है, उसकी विषय वस्तु क्रमबद्ध नहीं है तथा अन्य संविधानों की तरह उसकी एक प्रति प्रस्तुत नहीं की जा सकती। अतः ब्रिटेन में संविधान नामक कोई चीज नहीं है।

(ii) नम्य —संविधान अनम्य (Rigid) होना चाहिये। उसमें संशोधन लाने के लिए विशेष प्रक्रिया का प्रयोग होना चाहिये, जो सामान्य विधि में संशोधन लाने की प्रक्रिया से सर्वथा भिन्न हो। अमेरिका, भारत, स्विट्जरलैंड आदि संविधानों में संशोधन की विशिष्ट प्रक्रिया अपनायी गयी, लेकिन इंगलैंड के संविधान में सामान्य विधि और संविधान में संशोधन लाने की प्रणाली में कोई अन्तर नहीं है। संसद् सरकार के स्वरूप या संगठन में किसी समय किसी प्रकार का परिवर्तन ला सकती है। तात्पर्य यह है कि ब्रिटिश संविधान विश्व का सबसे नम्य (Flexible) संविधान है। अतः उसे संविधान की श्रेणी में नहीं रखा जा सकता है।

(iii) उच्च आधारभूत नियमों का अभाव —भारत, अमेरिका आदि देशों में सार्वभौमिकता संविधान में सन्निहित है। अतः संविधान में उच्च आधारभूत नियमों (Superior fundamental law) का समन्वय रहता है। ये नियम सामान्य विधियों से भिन्न देश की सर्वोच्च विधि होते हैं। उन्हें पवित्र समझा जाता है। लेकिन ब्रिटिश संविधान में संसद् सम्प्रभु है, संविधान नहीं। फलतः संविधान के आधारभूत नियमों को सामान्य नियमों की ही श्रेणी में रखा जाता है। संसद् मनमाना रूप में उनमें परिवर्तन और रूपान्तर ला सकता है। अतः ग्रेट ब्रिटेन में पवित्र, उच्च और मौलिक नियमों के अभाव में संविधान के अस्तित्व पर सन्देह प्रकट किया जा सकता है।

तर्क भ्रमात्मक (Arguments False) – लेकिन उपर्युक्त तर्क भ्रमात्मक है, भले ही पेन और टॉकविले के समय में ये सही दीख पड़ते हों, क्योंकि उन दिनों व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा के लिए संविधान को अति आवश्यक समझा जाता था और उसके लिखित तथा अनम्य

1 "We have the British Constitution, but no body knows what it is, it is not written down any where and you can no more amend it than you can amend the east wind But in the United States you have a real tangible document It can nail you down to every one of its sentences."

—George Bernard Shaw

स्वरूप पर जोर दिया जाता था। आलोचको की दृष्टि सविधान के विषय की अपेक्षा उसके स्वरूप पर केन्द्रित थी।

(1) वर्णशकर सविधान —प्रथम तक सविधान के लिखित और अलिखित गलत वर्गीकरण पर आधारित है। ऐसा एक भी सविधान नही है जो पूर्णत लिखित हो। प्रत्येक सविधान म लिखित तत्त्व उपस्थित रहते है। लार्ड ब्राइस के शब्दो मे, "लिखित सविधान व्याख्या द्वारा विकसित, निर्णयो द्वारा आभूषित और लोकाचरो द्वारा विस्तृत होते है और कुछ समय के पश्चात् उनके अक्षरश पाठ उनका पूर्ण अर्थ प्रकट नही कर सकते है" इसलिए मुनरो ने कहा है कि "अमेरिका के सविधान को समझने मे २० मिनट नही, बल्कि २० महीने लगेंगे।"[1] प्रत्येक शासन प्रणाली मे रीति रिवाजो और परम्पराओ का तत्त्व अवश्य रहता है। मनुष्य गतिशील है, और उसकी राजनीतिक सस्थाएँ भी। इसलिए सविधान-निर्माता भविष्य के लिए भी शासन के अतिम स्वरूप को निश्चित नही कर सकते है। वे सविधान को स्ट्रेट जैकेट (Strait Jacket) का रूप नही दे सकते, बल्कि वे उसे ढाचा या ककाल का स्वरूप प्रदान करते हैं अथवा शासन-यत्र का प्रस्थान-बिन्दु निर्मित करते है और आनेवाली पीढियाँ उस ढाचे को नियमो, प्रथाओ, सकटकाल की आवश्यकताओ, राष्ट्रीय आपातकाल की मुसीबतो, आर्थिक विकासो एव ऐसे अन्य क्रिया-कलापो के अनुरूप मास मज्जा से पूर्ण कर लेती है। लिखित सविधान का आदर्श नमूना अमेरिका का सविधान इस प्रकार के विकासो के बाद ही पूर्ण होती है, जैसे– मन्त्रि-*मण्डल की व्यवस्था, राजनीतिक दलो का जन्म, राष्ट्रपति का निर्वाचन, आदि। इस प्रकार अमेरिका* का सविधान वर्णशकर (Hybrid) सविधान है। ब्रिटिश सविधान को भी सविधान की इस वृहत् श्रेणी मे रखा जा सकता है। यह ठीक है कि उसका अधिकाश भाग अलिखित है, रूढियाँ और परम्पराएँ उसके प्रमुख स्तम्भ है। जैसे—मैग्नाकार्टा १२१५ (Magna Carta, 1215) अधिकार आदेश-पत्र, १६२८ (Petition of Rights, 1628) व्यवस्था अधिनियम, १७०१ (Act of Settlement 1701), सयोग अधिनियम—१७०७ (Act of union 1707), सुधार अधिनियम १८३२ (Reforms Act 18 2), ससद् अधिनियम, १९११ (Parliament Act 1911), जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम, १९१८ (Representation of the people Act, 1918), सम्राट् के मन्त्री-सम्बन्धी अधिनियम, १९३७ (Ministers of Crown Act 1937), इत्यादि। इस प्रकार ब्रिटिश सविधान भी अन्य सविधानो की तरह लिखित और अलिखित नियमो के सयोग से बना है। हाँ, सिर्फ अन्तर इतना है कि इसमे अलिखित अशो की प्रधानता है, जबकि अन्य सविधानो मे लिखित अशो की ब्रिटिश सविधान का अस्तित्व है, क्योकि वहा शासनिक सस्थाओ के सृजन और सचालन को निर्धारित करनेवाले आधारभूत नियम है, जो सविधान के लिए आवश्यक है। ये नियम वर्तमान की देन नही है, बल्कि, जैसा कि ऑग और जिक ने लिखा है, "यह निश्चित है कि पेन तथा टाकविले के समय से काफी पहले इगलैंड मे सविधान था ऐसा सविधान जिनकी सत्ता के प्रति ब्रिटिश जाति सचेत थी और इसके इतिहास पर गर्व करती थी।'[2]

1 " To read the American constitution in its wider sense would not take twenty minutes but twenty months " —*Munro*

2 "Certainly long before the times of both Paine and De Toequeville England had such a body of rules, with Englishmen equally conscious of its existence and proud of its history —*Ogg and Zink*

(ii) नम्य नहीं, बल्कि यथाकाल व्यवस्था योग्य (Not flexible but adoptable) —ब्रिटिश संविधान की दूसरी आलोचना उसकी नम्यता या परिवर्तनशीलता से सम्बन्धित है। संसद् साधारण विधियों और संवैधानिक विधियों में एक ही प्रणाली से परिवर्तन ला सकती है। इसे विश्व का सर्वाधिक नम्य संविधान कहा जाता है और फलस्वरूप संविधान के अस्तित्व को ही ललकारा जाता है। ब्रिटिश संविधान की यह प्रमुख विशेषता है कि सिद्धान्त और वास्तविकता में बहुत अन्तर है—"जो मालूम होता है, वह नहीं है, और वह जो है, मालूम नहीं होता है।"[1] यह ठीक है कि सिद्धान्ततः संसद् को एकमात्र और मनमाना संशोधन का अधिकार है, लेकिन वास्तविकता कुछ और ही है। किसी संविधान की नम्यता संशोधन प्रणाली पर नहीं, बल्कि उसके मौलिक उपबन्धों की प्रकृति और देशवासियों के चरित्र और परम्परा पर निर्भर करती है। उपबन्धों के दृष्टिकोण से अमेरिका और इंगलैंड के संविधान को नम्यता की एक श्रेणी में रखा जा सकता है। जहाँ तक देशवासियों का प्रश्न है, अंग्रेज जाति, पुराणपंथी और परम्परा प्रिय है, वह गम्भीर प्रकृति की है और उत्तरदायित्व के प्रति सजग है, प्राचीन परम्पराओं और संस्थाओं से उसे अगाध प्रेम है। इसलिए ब्रिटिश संविधान में आकस्मिक और अधिकांश संशोधन नहीं हो पाये हैं। संशोधन शनैः-शनैः बहुत सोच विचार, छानबीन और सर्वसम्मति के बाद हुए हैं। इसलिए ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत सामान्य विधि और संवैधानिक विधि को एक स्तर पर रखना तथा उसे सर्वाधिक नम्य संविधान की संज्ञा देना गलत है। फाइनर ने भी कहा कि "व्यवहार में संविधान साधारण विधि की अपेक्षा संवैधानिक विधि के सम्बन्ध में अधिक कठोर है।"[2] ब्रिटिश संविधान की इस विशेषता के सम्बन्ध में यह कहना अधिक उचित होगा कि परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार उसमें अपने को ढालने की क्षमता है।

(iii) आधारभूत नियम वर्तमान —अन्त में, हम तीसरे तर्क पर विचार करेंगे। यह ठीक है कि संसद को संविधान में संशोधन लाने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है और सामान्य विधि तथा संवैधानिक विधि में कोई भेद नहीं बरता जाता, फिर भी जैसा कि ऑग और जिंक ने कहा है, 'ग्रेट ब्रिटेन में बहुत से आधारभूत सार्वजनिक नियम और अभ्यास वर्तमान थे और आज भी हैं।"[3] डायसी के शब्दों में "वे नियम जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में सार्वभौम शक्ति के बटवारा और प्रयोग को निर्धारित करते हैं।"[4] इस प्रकार यदि संविधान का अभिप्राय शासन के आधारभूत नियमों के परिवहन से है तो ग्रेट ब्रिटेन में संविधान है।

ब्रिटिश संविधान का सच्चा स्वरूप (True Nature)—उपर्युक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट ज्ञात होता है कि ब्रिटेन में अन्य देशों की तरह संविधान है, लेकिन स्वरूप में वह उनसे भिन्न है। अब हम उसके सच्चे स्वरूप की खोज करेंगे—

1 'Nothing is what it seems to be, or seems to be what it is "

2 "The practice of the Constitution exhibits a more rigid attitude to "Constitutional' laws than to ordinary statutes —Finer

3 "There nevertheless was, and is a vast body of fundamental public law and practice ' —Ogg and Zink

4 'Rules, which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state ' —A V Dicey

(i) वृहत् अर्थ में संविधान —शुरू में हमने बतलाया है कि 'संविधान' शब्द का दो अर्थों मे प्रयोग हो सकता है—संकुचित अर्थ में लिखित या अलिखित संविधान और वृहत अर्थ में लिखित और अलिखित दोनों अंशों का मिला-जुला संविधान। ग्रेट-ब्रिटेन मे ये दोनों ही वृहत अर्थ मे विद्यमान है क्योंकि वह विभिन्न प्रलेखो, परिनियमो, सामान्य विधियों, पूर्व-दृष्टान्तो, रूढ़ियों और समझौतों का संकलन है, जो लिखित और अलिखित दोनों रूपों में है।

(ii) गतिशील संविधान —ब्रिटिश संविधान प्रधानतः अलिखित संविधान है। यह भारत, अमेरिका या फ्रांस के संविधानों की तरह न तो किसी निश्चित समय मे निर्मित हुआ है और न तो किसी विधान निर्मात्री सभा या अन्य अधिकार द्वारा अंगीकृत ही हुआ है। यह शताब्दियों के निरन्तर विकास का प्रतिफल है। राष्ट्र की वृद्धि के साथ उसका विकास हुआ है, उनकी इच्छाओं के अनुकूल वह बदला है और उसने विभिन्न युगों की आवश्यकताओं के अनुसार स्वयं को ढाल लिया है। उसका वर्तमान स्वरूप इसी ऐतिहासिक विकास की देन है। जेनिंग्स के शब्दों में "यदि संविधान का अर्थ संस्थाएँ है और वह कागज नहीं है जो उसका वर्णन करता है तो, ब्रिटिश संविधान का निर्माण नहीं हुआ है, प्रत्युत् विकास हुआ है" यह ऐसा भवन है जिसमें निरन्तर वृद्धि हुई है, संशोधन-सुधार हुआ है और यत्र-तत्र पुनर्निर्माण भी हुआ है, जिससे वह प्रत्येक शताब्दी में अभिनव हो गया है, लेकिन ऐसा कभी नहीं हुआ है कि उसे भूमिसात कर दिया गया हो और दुबारा नयी बुनियादों पर निर्मित किया गया हो। यह नदी की वह धारा है, जो धीरे-धीरे बन जाती, टेढ़ी-मेढ़ी चाल में बगल से बह जाती है और कभी-कभी पत्तों की कुरमुट में दिव्य आभो से आप्लव हो जाती है। यह ऐसा 'अनिर्मित भवन' ( Rambling Structure ) है, जिसमें पूर्व पीढ़ियों ने आवश्यकतानुसार बढ़ोत्रे, ओसारा, दरवाजा आदि जोड़कर सुधार लाया गया है। इस प्रकार उसपर विभिन्न शिल्पकारों की छाप है। वह न गोथिक है, न रोमन है, न डेनिस, अपितु यह वह मध्यकालीन भवन है जिसे वर्त्तमान युग के लिए नूतन और आधुनिक रूप दिया गया है। इस प्रकार यह ऐसा गतिशील संविधान है, जिसकी जड़ें अतीत में है और शाखाएं भविष्य के गर्भ में छिपी हुई है। क्रॉमवेल के शासनकाल में संवैधानिक सिद्धांतों को क्रमबद्ध करने की चेष्टा की गयी, लेकिन यह योजना अल्पकालीन रही। इसके बाद अंगरेजों ने समस्त नियमों और सिद्धांतों को कभी संहिताबद्ध, क्रमबद्ध और सुव्यवस्थित रूप देने की चेष्टा नहीं की। उन्हीं के बॉटमी के शब्दों में, "अपने संविधान के भिन्न भिन्न भागों को वहीं छोड़ दिया है, जहाँ इतिहास की लहरों ने उन्हे डाल दिया है। उन्होंने इस बात का प्रयत्न नहीं किया कि उन टुकड़ों का एक स्थान पर एकत्रीकरण अथवा उन विभिन्न टुकड़ों को संवुचित किया जायगा।" वस्तुतः लोकाचारों और परम्पराओं के व्यापक क्षेत्र के कारण उन्हें लिपिबद्ध करना असंभव है और साथ ही यथार्थवादी और व्यापार-पटु अंग्रेज निश्चित सिद्धांतों और कट्टर नियमों के पक्ष में नहीं है। अन्त में, ब्रिटिश संविधान के ऐतिहासिक विकास का लक्षण यह भी है कि वह अधिकांशतः

1 "They have left the different part of their constitution where the waves of history have deposited them without ever attempting to bring them together, to classify or complete them, or to make of it a consistent and coherent whole" —Boutmy.

आकस्मिक तथा संयोगिक रहा है, लेकिन उसके विकास में सचेतना, परिकल्पना का भी महत्वपूर्ण हाथ रहा है। मन्त्रिमंडलात्मक शासन व्यवस्था 'संयोग' पर आधारित है जबकि जनतान्त्रीकरण 'विवेक' पर सदा 'संयोग' और 'योजना' एक दूसरे के पूरक रहे हैं। इसीलिए स्ट्रैची ने ब्रिटिश संविधान को 'विवेक तथा संयोग की संतान'[1] कहा है।

अन्तिम शब्द ( Conclusion ) —निष्कर्ष रूप में, ग्रेट ब्रिटेन में अन्य देशों की तरह संविधान का अस्तित्व है। लेकिन अन्तर यह है कि अन्य देशों के संविधान की तरह वह क्रमबद्ध संहितावद्ध और सुव्यवस्थित नहीं है। मुनरो के शब्दों में यह "संस्थाओं और व्यवहारों का जटिल सम्मिश्रण है, यह आज्ञा-पत्रों, परिनियमों, निर्णयों, पूर्व-दृष्टांतों, प्रथाओं एवं रूढ़ियों की समष्टि है।"[2] वह कोई एक अभिलेख नहीं, प्रत्युत हजारों सालों में बना है, वह पूर्ण नहीं, बल्कि सदा विकासशील है, वह विवेक और संयोग की संतान है जिसका पथ निर्देशन कभी आकस्मिक घटना, कभी श्रेष्ठ योजना आदि द्वारा होता है।

## २ संविधान के अवयवी भाग

### ( Component parts of the Constitution )

स्रोतों के दो भाग —ब्रिटिश संविधान के स्रोत ( Sources ) बहुमुखी हैं। इन्हें मुख्यतः दो भागों में रखा जाता है—(क) संविधान की विधियाँ ( Laws of the Constitution ) एवं (ख) संविधान के अभिसमय या परम्पराएँ ( Conventions of the Constitution )। विधि संविधान का वह भाग है जिसे न्यायालय स्वीकार करते और लागू करते हैं तथा अभिसमय वह भाग है जो शासन पद्धति में व्यावहारिक महत्त्व रखते हुए भी न्यायालय द्वारा लागू नहीं होता है। न्यायालय द्वारा मान्यता मिलते ही अभिसमय विधि का रूप लेता है।

(क) संविधान की विधियाँ —संवैधानिक विधियों को, जो लिखित या अलिखित रूप में हैं, निम्नलिखित शीर्षकों के अंतर्गत अध्ययन कर सकते हैं —

(१) संवैधानिक सीमा-चिह्न —प्रथम स्रोत वे ऐतिहासिक प्रलेख या समझौते हैं जो राजनीतिक तनाव या संकट के परिणाम हैं। इन लेखों में महान् आज्ञा पत्र, १२१५ ( Magna Carta, 1215) अधिकारों का प्रार्थना पत्र १६२८ (Petition of Right 1628) और अधिकार-पत्र, १६८६ ( Bill of Right, 1686 ) विशेष उल्लेखनीय हैं। इन्हें अंग्रेजी संविधान का 'बाइबिल' कहा गया है। इनके संवैधानिक महत्त्व के दो कारण हैं —(१) मैग्नाकार्टा जैसा प्रलेख अंग्रेजी संविधान का अंग समझा जाता है क्योंकि वह राष्ट्रीय इतिहास का एक महान सीमा चिह्न ( Land mark ) है। इसी अर्थ में बहुत लोग 'स्वतन्त्रता की घोषणा' ( Declaration of Independence ) को अमरीकी संविधान का अंग मानते हैं। आज भी ये संविधान के अनेक मूलभूत नियमों के उद्गम-स्थान हैं। (२) प्रत्येक राष्ट्र के जीवन में कभी-कभी विशेष समस्याओं को लेकर विवाद एवं संघर्ष पैदा हो जाते हैं। जिनका निर्णय लिखित संविधानों में संवैधानिक संशोधन द्वारा अमेरिका में गृह-युद्ध के बाद

---

1 "The child of wisdom and chance." —Strachey

2 "It is a complex amalgam of institution, principles and practices, it is a composite of charter and statutes, of judicial decision of common laws of precedents usages and traditions." —Munro

१३ वाँ, १४ वाँ और १५ वाँ सशोधन ) और अलिखित सविधानो मे समझौता द्वारा होता है। अंग्रेज ऐसे समझौते को सवैधानिक सशोधनो की तरह सविधान का अग मानते है। चूँकि वे सवैधानिक सघष के सदभ म उत्पन्न हैं, इसलिए उनके ऊपर सवैधानिक विधि की छाप है।

(ii) अधिनियम और परिनियम —दूसरे वग मे ऐसे बहुत-से अधिनियम तथा परिनियम ( Acts and Statutes ) ह जिह ससद ने समय-समय पर मताधिकार निर्वाचन-पद्धतियो और सार्वजनिक अधिकारियो के अधिकारो तथा कत्तव्यो आदि के सम्बन्ध मे पास किया है। ये सवैधानिक सीमा चिह्नो के प्रतिकूल किसी सवैधानिक सघष के फल नही ह, प्रत्युत आवश्यकतानुसार साधारण प्रक्रिया द्वारा निर्मित हुए है। ये राजनीतिक लोकतत्र के दृष्टिकोण मे अत्यावश्यक है। उह विनष्ट करने का प्रयत्न राष्ट्र के सवैधानिक भाव के प्रतिकूल तो होगा ही, ग्रेट ब्रिटेन म शासन का यथावत सचालन भी दूभर हो जायगा। इगलैंड मे जबकि साधारण विधियो द्वारा ऐसे सुधार लाये गये है तो अमेरिका के सविधान म सशोधन करना पड़ा है, जैसे स्त्री मताधिकार के सम्बन्ध म। इन अधिनियमो और परिनियमो म निम्नलिखित प्रमुख हैं —बन्दी प्रत्यक्षीकरण १६७९ ( Habeas Corpus Acts 1679 ), व्यवस्था-अधिनियम, १७०१ ( Act of Settlement, 1701 ) स्कॉटलैंड के सयोग का अधिनियम, १७३७ ( Act of Uni n with Scotland, 1737), सुधार अधिनियम (Reforms Acts, 1832,1867, 1884) ससदीय अधिनियम १९११ ( Parliament Act, 1911 ), जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, १९१८ ( Representation of People Act, 1918 ), वेस्टमिनस्टर परिनियम, १९३१ ( S itute of Westminster, 1931 ), क्राउन के मत्रियो का अधिनियम, १९३७ ( Minist rs of Crown Act, 1937 ), इत्यादि।

(iii) न्यायिक निर्णय —न्यायिक निणय ( Judicial decisions ) का प्रत्येक निणय सविधान के विकास मे काफी सहयोगपूण रहा है। अमेरिका म सर्वोच्च न्यायालय ने अपने का निणयो से वहाँ के सविधान के उपबन्धो का स्पष्ट और विकसित करने म बडी सहायता दी है। इगलैंड मे भी, यद्यपि अमेरिका की तरह वहाँ न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) का अधिकार नही है न्यायाधीशो ने बडे बडे अधिकार-पत्रो एव सविधानो के उपबन्धो की टीका तथा व्याख्या की है। इनके द्वारा पत्रो, अधिनियमो और परिनियमो के क्षेत्र एव सीमाओ को निश्चित किया गया है। न्यायिक निणय ही राजा के परमाधिकारो ( Prerogatives ) और ससद-सदस्यो के विशेषाधिकारो ( Privileges ) के आधार है विल्कीज बनाम वुड मे किसी भी अनाम निर्दिष्ट लेखक या तलाशी अथवा उसके कागजात को अधिकृत करने के सामान्य अधिपत्र ( General warrant ) को अवैध बताया गया और हावेल के अभियोग मे न्यायाधीशो की स्वतन्त्रता की गारटी दी गयी। इस सम्बन्ध म डायसी न कहा है कि इगलैंड का सविधान "प्रचलित अर्थ मे ससद् के प्रतिनिधियो के प्रयत्नो का फल होने के स्थान पर लोगो के अधिकारो के लिए न्यायालयो मे लाये गये अभियोगो का परिणाम है।'[1]

(iv) सामान्य विधि —ब्रिटिश सविधान का एक अन्य मुख्य स्रोत 'सामान्य विधि ( Common Law ) है। "सामान्य विधि ' मुनरो के शब्दो मे, "इन नियमो का समूह

1 "The English Constitution "far from being the result of legislation in the ordinary sense of the term is the fruit of contests carried on in the courts on behalf of the individuals " —Dicey

है जिनका संसद्-विधि से पृथक् विकास हुआ और अंततः सारे राज्य में मान्यता मिली।"[1] ये नियम रीति रिवाजों और परम्पराओं के आधार पर विकसित हुए हैं, संसद द्वारा कभी निर्मित नहीं हुए। फिर भी इनके अन्तर्गत शासन-व्यवस्था तथा न्याय-व्यवस्था के कुछ प्रमुख नियम आते हैं जिन्हें कानून की तरह लागू किया जाता है। उदाहरणस्वरूप, राजा के परमाधिकार, संसद विधियों को लागू करने के लिए न्यायालयों की बाध्यता तथा जनता के कुछ अधिकार—बोलने की स्वतन्त्रता, जूरी प्रथा आदि सामान्य विधि पर आधारित हैं। इनके विकास और महत्त्व का उल्लेख करते हुए कार्टर तथा अन्य लेखकों ने कहा है कि न्यायाधीशों ने देश के लोकाचारों के अभिज्ञान और प्रयोग से पूर्व दृष्टान्तों (Precedents) की स्थापना की जिनमें "साधारण व्यवहार के ऐसे सिद्धान्त पैदा हो गये जो अंग्रेजों की स्वतन्त्रता की रक्षा करने में एक प्राचीर का-सा कार्य करते हैं और ब्रिटिश संविधान के आवश्यक भाग हैं।"[2]

(४) टीकाएँ—संवैधानिक विधि के सम्बन्ध में प्रख्यात लेखकों की टीकाओं (Commentaries) का भी संविधान के अवयव के रूप में उल्लेख किया जा सकता है। इनके द्वारा लेखकों ने विविध अभिसमयात्मक नियमों (Conventional Rules) को क्रमबद्ध किया है, उनका सम्बन्ध निश्चित किया है और मूल सिद्धान्तों के संदर्भ को निर्देशित किया है। इन टीकाओं में निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) 'एनसन रचित संविधान की विधि और लोकाचार' (Law and Custom of the Constitution by Anson)

(२) मे 'रचित संसदात्मक प्रथा' (Parliamentary Practices by May)

(३) डायसी 'रचित संविधान की विधि' (Law of the Constitution by Dicey)

(४) बेजहॉट रचित इंगलैंड का संविधान' (English Constitution by Bagehot)

(५) अभिसमय—अभिसमयों (Conventions) का विस्तृत विवरण पीछे प्रस्तुत किया जायगा।

## ३ संविधान के अभिसमय

## (Conventions of the Constitution)

**प्रत्येक संविधान का अवयव**—प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था में अभिसमयों का महत्त्वपूर्ण स्थान रहा है। संविधान का स्वरूप जो भी रहा हो, लिखित या अलिखित, अभिसमयों ने उसके विकास में काफी सहयोग दिया है। अन्ततः, वे अभिसमय संविधान के प्रमुख अवयव एवं आधार बन गये हैं। इंग्लैंड को तो 'अभिसमयों की शास्त्रीय भूमि' (classic land

1 "By the common law is meant that body of legal rules which grew up in England, apart altogether from any action of Parliament, and eventually gained recognition throughout the realm." — *Munro*

2 "There grew up a body of principles of a general application which stands as a bulwark of British freedom and an essential part of the British Constitution." —*Carter, M G and others.*

of conventions) की सज्ञा दी जाती है, क्योकि ब्रिटिश सविधान के 'जन्म, जीवन और मरण' (birth, life and death) की कहानी अभिसमयो की कहानी है। अभिसमय ब्रिटिश सविधान के अभिन्न अग है। ये अँग्रेजो के स्वभाव मे इतने गहरे प्रविष्ट हो गये है और शासन का सगठन उनकी बुनियादो पर इतनी दृढता से टिका हुआ है कि उनके बिना सविधान यदि पगु नही तो पूर्णत अव्यावहारिक अवश्य हो जाता है? उन्ही बाहुल्य के कारण ब्रिटिश सविधान को अलिखित सविधान कहा जाता है। अमेरिका के सविधान मे भी अभिसमयो का कम महत्वपूर्ण स्थान नही है, भले ही ब्रिटिश सविधान के अभिसमयो का शक्ति और पवित्रता उन्हे प्राप्त न हो। उनका महत्त्व बीयर्ड के इस कथन मे स्पष्ट हो जाता है—"अमरीकी सविधान के अन्तर्गत क्रांतिकारी परिवर्त्तन, सशोधन तथा अधिनियम से नही हुए, अपितु रीति-रिवाजो और प्रथाओ से हुए है, जिससे सविधान की आत्मा ही बदल गयी है।[1] राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति, मन्त्रिमण्डल का उदय राजनीतिक दलो का विकास आदि सवैधानिक नियम परम्पराओ पर आधारित है। सिर्फ इगलैंड और अमेरिका मे ही नही, बल्कि कनाडा, स्विटजरलैंड भारत आदि देशो मे भी अभिसमयो का वृहत् रूप मे विकास हुआ है। तात्पर्य यह कि जहाँ भी शासन-शक्ति भिन्न-भिन्न व्यक्तियो मे अथवा सस्थाओ मे निहित हो अर्थात जहा भी मिश्रित सविधान हो वहा इन रूढियो का विकास प्रत्येक काल मे और प्रत्येक स्थान पर होना चाहिये।"[2]

अभिसमय से तात्पर्य —डायसी ने उन्हे 'सवैधानिक अभिसमया' (Constitutional Conventions) की सज्ञा दी है, जे० एस० मिल ने उसको सविधान के 'अलिखित नियम' (Unwritten maxims of the Constitution) और अन्सन ने 'सवैधानिक परम्पराएँ' (Customs of the Constitution) कहा है। अभिसमय सविधान में वे आधारभूत नियम है जो अलिखित और अनायाविष्ट होते हुए भी, शासन के प्रमुख एव दिन प्रतिदिन के व्यावहारिक सम्बन्धो और कार्यों का सचालन करते है। इनके अन्तर्गत वे रीतिया, समझौते, स्वभाव एव व्यवहार आते है, जो चिरकाल तक प्रयोग मे आने के कारण तथा राजनीतिक महत्त्व के कारण शासन के बडे-बडे अधिकारियो के दिन प्रतिदिन के सम्बन्ध निर्धारित करते है, जो कानून की सूखी हड्डियो पर मास चढाते है, विधान को चलाते है और उसे सामाजिक तथा राजनीतिक आवश्यकताओ के अनुकूल परिवतनशील बनाते है। डायसी का कहना है कि "अभिसमय वे सिद्धान्त या व्यावहारिक नियम है जो, यद्यपि राजा, मन्त्रियो तथा दूसरे पदाधिकारियो के कार्य का नियन्त्रण करते है पर वास्तव मे वे कानून नही है। हर्मन फाईनर के शब्दो मे अभिसमय राजनीतिक आचरण के वे नियम है जिनकी स्थापना, परिनियमो, न्यायिक निर्णयो या परम्पराओ के अन्तगत नही वरन् उनमे पृथक् उनके पूरक के रूप मे और उनसे विभिन्न

1 "The most complete revolution in our political system not been brought about by amendments or by statutes, but by the customs and conventions in operating the machinery of the Government"

2 "Conventions must grow up at all times and in all places where the powers of government are vested in different persons and bodies—where in other words, there is a mixed constitution —Sir William Holsworth

3 "Conventions are those maxims or practices which though regulate ordinary conduct of the crown, of Ministers, and of other persons under the constitutions, are not in strictness laws at all" —Dicey

उद्देश्य की पूर्ति के लिए होती है। ब्रिटिश सविधान मे यह उद्देश्य है—कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को जन-इच्छा के प्रति उत्तरदायी बनाना।"[1]

यहा यह बतला देना आवश्यक है कि 'कन्वेन्शन' (Convention) शब्द का प्रयोग दूसरे अर्थ मे भी किया जाता है। इसका अर्थ एक 'असाधारण सभा' भी होता है जिसे किसी विशेष उद्देश्य के हेतु आयोजित किया जाता है। संयुक्त-राज्य अमेरिका मे इसी अर्थ मे इस शब्द का प्रयोग किया जाता है। स्वय अमरीकी सविधान जिस सभा द्वारा बनाया गया था उसे 'फिलाडेल्फिया कन्वेन्शन' (Philadelphia Convention) कहा गया था। आज भी सवैधानिक संशोधन के लिए 'कन्वेन्शन' आयोजित करने की व्यवस्था है। इगलैड मे भी 'कन्वेन्शन' का प्रयोग इस अर्थ मे किया गया है, जैसे १६६० तथा १६८८ मे क्रमश चार्ल्स द्वितीय तथा विलियम मेरी को राजसिंहासन देने के लिए बुलायी गयी पार्लियामेंटो को 'कन्वेन्शन पार्लियामेंट' कहा गया था। लेकिन आज इगलैड मे 'कन्वेन्शन' का प्रयोग अभिसमय के अर्थ मे ही किया जाता है।

अभिसमय और विधि —अभिसमय का भलीभाति अर्थ समझने के लिए विधि (Law) और उसमे अतर को समझना आवश्यक है। सच पूछा जाय तो कानून और अभिसमय मे कोई महत्त्वपूर्ण अतर नही है, दोनो के बीच कोई स्पष्ट विभाजन-रेखा नही खीची जा सकती। दोनो ही समान रूप से शासन व्यवस्था के आधारभूत तत्त्व है, दोनो का पालन समानरूप से होता है। इतना ही नही, अभिसमयो का निर्माण विधि की नीव पर ही होता है। फिर कभी-कभी विधि और अभिसमय दोनो साथ-साथ चलते है। उदाहरणार्थ, अनेक ब्रिटिश संस्थाएँ, जो अभिसमय द्वारा विकसित हुई हैं विधि द्वारा अभिशासित है। प्रधानमन्त्री का पद और मन्त्रिमण्डल, जो १९३७ ई० के पूर्व अभिसमय पर आधारित थे सम्राट के मन्त्रिगण अधिनियम, १९२७ (Minister of the Crown Act 1927) द्वारा स्वीकार कर लिये गये है, उपनिवेशो और ग्रेट ब्रिटेन के सम्बन्धो को नियमित करनेवाले अभिसमय स्टेच्यूट ऑफ वेस्टमिनिस्टर' (Statute of Westminster, 1931) मे अभिलिखित है। अत जेनिंग्स के शब्दो मे हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते है कि "क्या विधि है और क्या अभिसमय है, ये मुख्यत पारिभाषिक प्रश्न हैं। इनके उत्तर केवल उन्ही को ज्ञात है जिनका कार्य उन्हे ज्ञात करना है। जनसाधारण के लिए इस बात का, कि कोई नियम न्यायिक अधिकारियो द्वारा अभिज्ञात है या नही, कोई विशेष महत्त्व नही रखता।"[2] प्राविधिको के दृष्टिकोण से विधियो और अभिसमयो मे तीन भेद हैं —

(क) विधियां किसी वैधानिक सत्ता से उत्पन्न होती है और उनमे अधिक पवित्रता होती है, अभिसमय विधि मे बाह्य होते हैं और प्रथा द्वारा उत्पन्न होते है। फलत विधियो का पालन सभी लोग अनन्य भाव से करते है जबकि अभिसमयो के उल्लघन का सदा भय बना रहता है।

(ख) कानून सटीक और सुनिश्चित शब्दावली मे निर्मित होते हैं, लेकिन अभिसमयो का निर्माण ऐसा नही होता। वे प्रथा और परम्परा पर आधारित होते है जिससे चलन प्रथा का अभिसमय मे रूपान्तर काल निश्चित करना कठिन हो जाता है।

---

1 "Conventions are rules of political behaviour not established in statutes judicial decision or parliamentary custom but seated outside these supplementing them, in order to achieve object they have not yet embodied These objects, in the British Constitution, can be summed up thus to make the Executive and the Legislature responsible to the will of the people"
—*Herman Finer*

2 "What is law and what is convention are primarily technical questions The answers are known only to those whose business it is to know them For the mass of the people it does not matter whether a rule is recognized by the judicial authorities or not The technicians of Government are primarily concerned"
—*Jennings*

(ग) विधियां को न्यायालय की शक्ति प्राप्त रहती है न्यायालयों के द्वारा लागू किया जाता है, परन्तु अभिसमय को न्यायालय की शक्ति प्राप्त नही रहती, न न्यायालयों द्वारा उन्हें लागू किया जाता है।

ब्रिटिश सविधान के अन्तर्गत अभिसमय —इन्हे तीन वर्गों मे रखा जा सकता है —

(१) व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के सम्बन्धो से सम्बन्धित अभिसमय — प्रथम प्रकार के अभिसमय ससद् तथा कार्यपालिका के बीच सम्बन्धो की स्थापना करते है। १६८८ ई० की गौरवपूर्ण क्रान्ति ने ससदीय प्रभुता की नींव डाली। राजा की शक्तियां सीमित हो गयी और सवैधानिक विकास के फलस्वरूप मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली का उदय हुआ। इस प्रणाली मे आवश्यक नियमो की अव्यवस्था अभिसमय ही करते है। कुछ प्रमुख अभिसमय ये है —

( ) राजा के मन्त्री ससद् के सदस्य हो। आम चुनाव के बाद सम्राट् बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है, जो सम्राट् की औपचारिक स्वीकृति से अन्य मन्त्रियो की नियुक्ति करता है।

(ii) मन्त्रिमडल अपने कार्यों के लिए ससद् के प्रति उत्तरदायी है। यह उसी समय तक पदारूढ रह सकता है जबतक कि उसे लोकसभा का विश्वास प्राप्त है। यदि मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध बहुमत हो जाय तो सामने दो मार्ग है। वह तुरन्त ही त्याग पत्र दे सकता है और विरोधी दल के नेता को नयी मन्त्रिपरिषद् बनाने के लिये बुलाया जा सकता है अथवा पराजित मन्त्रिमडल का प्रधानमन्त्री सम्राट् को लोकसभा को भग करने का परामर्श दे सकता है। जटिल परिस्थिति मे सम्राट् को लोकसभा को भग करना पडता है। फलस्वरूप पुनर्निर्वाचन होता है। यदि निर्वाचकों का निर्णय मन्त्रिमडल के प्रतिकूल हो जाता है तो उसके लिये आवश्यक होता है कि वह त्याग पत्र दे दे और विरोधी दल को सरकार का निर्माण करने दे। वह दूसरी बार लोकसभा के विघटन की माग नही कर सकता।

(iii) मन्त्रिमडल के सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) का नियम अभिसमय पर आधारित है। मन्त्रीगण सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी हैं। मन्त्रिपरिषद राजा व ससद् के सामने इकाई के रूप मे है। यदि एक मन्त्री भी हार जाता है तो सारी मन्त्रिपरिषद को त्याग-पत्र देना पडता है।

(iv) मन्त्रिमन्डल को अपने सम्पूर्ण अधिकार के साथ घरेलू सकट का प्रतिकार करना चाहिये, लेकिन उसे तुरन्त ससद आहूत करके उससे मत्रणा अवश्य करनी चाहिये।

(२) विधायी प्रक्रिया और ससद् के सदनो के पारस्परिक सम्बन्ध से सम्बन्धित अभिसमय —अभिसमयो के दूसरे वर्ग मे उन अभिसमयो को रखा जा सकता है जो विधायी प्रक्रिया (Parliamentary procedure) और ससद् के दोनो सदनो के सम्बन्धो से सम्बन्ध रखते हैं।

(i) ससद् दो सदनो से मिलकर बनी है। वह प्रत्येक वर्ष समवेत होती है।

(ii) १९११ ई० के ससदीय अधिनियम के पूर्व वित्तीय मामलो मे मन्त्रिमडल को सभा के अधीन लार्ड-सभा से लोकसभा की उच्च स्थिति अभिसमय पर ही आधारित थी। यह भी एक अभिसमय ही है कि लोकसभा किसी वित्तीय विधेयक पर तभी विचार करे, जब उस विधेयक पर सम्राट् की सिफारिश प्राप्त हो जाय।

(iii) जब लार्डसभा अपीलीय के रूप में कार्य करती है, उस समय लार्डसभा में लॉ लार्ड (Law Lord) को छोड़कर अन्य कोई पीयर नहीं बैठता।

(iv) नियमत सम्राट लार्डसभा के सदस्य को भी प्रधानमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित कर सकता है। वस्तुत १९वीं शताब्दी में कई ऐसे प्रधानमन्त्री थे, जो लार्डसभा के सदस्य थे, जैसे पामर्स्टन और सैलिस्बरी। परन्तु आजकल अभिसमय के अनुसार केवल लोकसभा के सदस्य ही प्रधानमन्त्री नियुक्त होते हैं। इस वजह से १९२२ ई० में सम्राट् पंचम जार्ज इच्छा रहने पर लार्ड कर्जन को प्रधानमन्त्री नियुक्त नहीं कर सके।

(v) प्रत्येक विधेयक का तीन बार वाचन (reading) होना चाहिये, तब कहीं जाकर उसपर अन्तिम मतदान होता है।

(vi) जब सरकारी पक्ष की ओर से एक भाषण हो चुकता है, तब विरोधी पक्ष की ओर से एक भाषण होता है। वस्तुत सम्राट या साम्राज्ञी के विरोधी पक्ष (*His or Her Majesty's* Opposition) का सम्पूर्ण विचार अभिसमय का परिणाम है।

(vii) लोक-सभा का स्पीकर निर्दलीय व्यक्ति होना चाहिये और उसे स्पीकर पद के लिए निर्वाचन में खड़ा होने के पूर्व अपने दल की सदस्यता त्याग देनी चाहिये।

(viii) अवकाश-ग्रहण करनेवाले स्पीकर का निर्विरोध निर्वाचन होना चाहिये और जितनी बार वह चाहे निर्वाचित किया जाना चाहिये।

(ix) सम्राट् लार्ड सभा के विरोध पर विजय प्राप्त करने के लिए वह सहायक दल के नये पीयर्स (Peers) बना सकता है।

(x) कुछ अभिसमय ऐसे हैं जिनका उद्देश्य एक ओर तो सरकार एवं विधायी कृत्य तथा दूसरी ओर निर्वाचकों के निर्णय के बीच सामंजस्य स्थापित करना है। सरकार को किसी विवादास्पद विषय पर उस समय तक कोई विधान प्रस्तुत नहीं करना चाहिये जबतक कि उसे ऐसा करने के लिए निर्वाचकों से अधिदेश (mandate) न मिल गया हो। "अधिदेश अभिसमय" (mandate convention) की यह प्रथा लोक प्रभुत्व (Popular sovereignty) के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका एक अन्य उदाहरण यह है कि जब मन्त्रिमण्डल निर्वाचकों से अपील करता है और निर्वाचकों का निर्णय मन्त्रिमण्डल के प्रतिकूल पड़ता है तब मन्त्रिमण्डल को अपने पद से हटना पड़ता है, दूसरी बार संसद् के विघटन की माँग वह नहीं कर सकता।

(xi) उपनिवेशों से सम्बन्धित अभिसमय —अभिसमयों के अन्तिम भेद में उन अभिसमयों को रखा जा सकता है, जो ग्रेट ब्रिटेन और उपनिवेशों (Dominions) के सम्बन्ध को नियमित करते हैं। १९३१ ई० का स्टैच्यूट ऑफ वेस्टमिनस्टर उन अभिसमयों को एक वैधानिक रूप देता है जो एक समय अन्त साम्राज्यिक सम्बन्धों का नियमन करते थे। राष्ट्रमण्डल के पारस्परिक सहयोग की पद्धतियाँ विशुद्ध रूप में अभिसमयात्मक हैं।

अभिसमयों की अनुशक्ति (Sanctions behind conventions) - अभिसमय विधि नहीं, उसे न्यायालय की शक्ति प्राप्त नहीं, फिर उसका अलिखित और अनिश्चित रूप— 'निश्चितता की माँग भ्रमात्मक है'—होम्स (Holmes)। फिर भी यदि उनका पालन न किया जाय तो ब्रिटिश संविधान निर्गुण नहीं, तो अव्यावहारिक अवश्य हो जायगा। प्रश्न उठता है कि

इंगलैंड में अभिसमयों का इतनी दृढ़ता से पालन क्यों होता है? उनके पीछे कौन सी अनुशक्ति है।

(i) डायसी के विचार – इस प्रश्न का उत्तर कुछ हद तक प्रा० डायसी (Dicey) देते है। डायसी के विचारानुसार अभिसमयों के पीछे यह बल है कि इसके अतिक्रमण करनेवाले को शीघ्र ही देश के नियमों तथा न्यायालयों के संघर्ष में ले आता है, अर्थात अभिसमयों का अतिक्रमण अन्ततोगत्वा विधि का अतिक्रमण है। उसने इस सम्बन्ध में प्रतिवर्ष संसद के सत्र के संयोजन का उदाहरण प्रस्तुत किया है। यदि संसद का सत्र प्रतिवर्ष न होकर एक वर्ष से अधिक समय तक उसकी बैठक बुलाई जाय तो सेना अधिनियम (Army Act) का अन्त हो जायगा। इस स्थिति में अनाधिकृत करों द्वारा एकत्रित किये गये धन के आधार पर सेना का रखना अवैध हो जायगा। या तो सेना का भंग करना होगा या बिना किसी कानून के अधिकार के सेना को कायम रखना होगा। न्याय और शान्ति के लिये अत्यावश्यक सेना का भंग नहीं किया जा सकता और दूसरा रास्ता अपनाने पर अवैध तरीकों से कर उगाहने और सेना रखने के हेतु उसे न्यायालय के सम्मुख लाया जा सकता है और विधि के अनुसार दण्डित किया जा सकता है। इसलिए यह नितान्त आवश्यक है कि संसद् की बैठक वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य बुलाई जाय। यदि ऐसा नहीं होता तो परोक्ष रीति से देश की विधियाँ भंग होती है।

आलोचना – लेकिन डायसी के तर्क पूर्ण सत्य नहीं है, सत्यांश कहना उचित होगा। सभी अभिसमयों के पालन के लिए सरकार विवश नहीं है। लॉवेल का कहना है कि इंगलैंड प्रति[1] वर्ष का सत्र बुलाने के लिए विवश नहीं है। चूंकि संसद् प्रभुसत्ता है, अतः वह कई वर्षों के लिए सेना अधिनियम पास कर सकती है, वर्त्तमान वार्षिक करों का कई वर्षों के लिए स्वीकार की जा सकती है और छोटे-मोटे खर्चों को आकस्मिक निधि से पूरा कर सकती है। इसके अतिरिक्त अनेक अभिसमय ऐसे है जिनके भंग होने से किसी विधि का अतिक्रमण नहीं होता है। यदि स्पीकर अपने दल की सदस्यता से त्याग न करे, प्रधानमंत्री लार्ड सभा से लिया जाय या लोक सभा के कार्य सञ्चालन सम्बन्धी अभिसमयों का पालन न किया जाय, तो इससे विधि भंग नहीं होती। फिर देश की परिवर्तित राजनीतिक परिस्थिति की मांग होने पर पूर्व दृष्टान्तों को भी तोड़ा जा सकता है, जैसे डिजरैली ने १८६८ ई० में साधारण निर्वाचन में पराजित होने पर संसद् के सम्मुख उपस्थित हुए बिना ही त्याग पत्र देकर परम्परागत रूढ़ि की उपेक्षा की थी जबकि १९२९ ई० में बाल्डविन ने अभिसमय का अनुसरण करते हुए संसद के समक्ष उपस्थित होकर उसका निर्णय प्राप्त किया। अतः डायसी का कहना पूर्णतः सत्य नहीं कि कानून के भंग का भय अभिसमय के पालन का एक मात्र कारण है।

(ii) लॉवेल का विचार – लॉवेल (Lowell) ने अभिसमयों की अन्य महत्वपूर्ण अनुशक्ति का उल्लेख किया है। उसी के शब्दों में "अभिसमयों का पालन इसलिए होता है कि वे सदाचार संहिता है। वे एक प्रकार से खेल के नियम है और समाज में जिस अकेले वर्ग ने इंगलैंड के सार्वजनिक जीवन के सञ्चालन को अब तक पूर्णतः अपने हाथ में रखा है वह स्वयं इस प्रकार के दायित्व के प्रति विशेष रूप से संवेदनशील है।" अतः यह तथ्य है कि एक वर्ग ही सम्पूर्ण राष्ट्र की सहमति के द्वारा जनता के निक्षेपाधिकारी (trustee) के रूप में शासन

करता है, उस वर्ग को इस बात के लिए अधिक सजग कर देता है कि वह उन सद्भावों का उल्लंघन न करे जिनके ऊपर यह निर्भर टिका हुआ है।

वास्तविक अनुशक्तियाँ—(क) जनमत—अभिसमयों की वास्तविक अनुशक्ति जनमत (Public opinion) है। शासन की अन्तिम शक्ति जनता अर्थात् निर्वाचकों की शक्ति के ऊपर आधारित है। जनता यह उम्मीद करती है कि प्रति वर्ष संसद् की बैठक होगी या पराजित मन्त्रिमंडल तुरन्त अपने पद से त्याग पत्र दे देगा। यदि ऐसा नहीं होता तो विधि भंग तो नहीं होती, लेकिन असंवैधानिक कार्य अवश्य होता है। इससे जन सम्प्रभु (Popular sovereign) की भावनाओं को चोट पहुँचती है। तात्पर्य यह कि अभिसमय जनशक्ति पर आधारित है। जब तक जनता का समर्थन प्राप्त है, उनका उल्लंघन नहीं हो सकता। यदि किसी अभिसमय का उल्लंघन होता है, जैसा कि सन १९०९ ई० में लार्ड सभा ने लायड जार्ज के सुप्रसिद्ध बजट का अस्वीकार करके किया था, तो तुरन्त ही यह माँग उठ खड़ी होती है कि इस अभिसमय को विधि का रूप दिया जाय। निर्वाचकों ने लार्ड सभा की वित्तीय शक्ति को सीमित करने के पक्ष में मत दिया। फलस्वरूप १९११ ई० के संसदीय अधिनियम के द्वारा लार्ड सभा की शक्ति में भारी कमी कर दी गयी। इसी तथ्य को प्रकट करते हुए मिल ने कहा है कि "संवैधानिक नियम (maxims) तब तक अपनाये जाते हैं तथा व्यवहार में हैं जब तक कि वे संविधान में उस शक्ति को प्रबलता देते हैं जिसके हाथ में व्यवहारतः शक्ति है। इंगलैंड में यह जनशक्ति है।'[1]

(ख) उल्लंघन से राजनीतिक कठिनाइयाँ—अभिसमयों के पीछे एक अन्य अनुशक्ति यह है कि उनके उल्लंघन से राजनीतिक कठिनाइयाँ (Political difficulties due to violation) उठ खड़ी हो सकती है। उदाहरणार्थ, अभिसमय के अनुसार सम्राट् प्रधान मंत्री या मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य है। यदि वह सलाह को नहीं मानता है तो प्रधानमन्त्री को अन्ततः त्याग पत्र देना पड़ेगा। तदुपरान्त विरोधी दल के नेता को मन्त्रिमण्डल निर्माण के लिए आमन्त्रण मिलेगा। उसे लोक सभा के बहुमत का समर्थन आवश्यक है, जिसके लिए सामान्य निर्वाचन कराना पड़ता है। यदि नया प्रधानमन्त्री हार जाता है तो यह सम्राट् की हार समझी जायगी। परिणामस्वरूप राजा और राजतन्त्रीय संस्थाओं का अस्तित्व खतरा में पड़ जायगा। इस प्रकार प्रधानमन्त्री की सलाह को न मानकर राजा सिर्फ अपने लिए ही नहीं, बल्कि संविधान के अस्तित्व के लिए खतरा मोल लेता है। अतः अभिसमय राजनीतिक यथार्थता पर आधारित है।

(ग) मनोवैज्ञानिक अनुशक्ति—अभिसमयों के पालन का मनोवैज्ञानिक (Psychological) कारण भी है। नियमों का पालन इसलिए नहीं होता कि वे अभिसमय है या विधियाँ है, प्रत्युत इसलिए होता है कि व्यक्तियों का स्वभाव ही यह है कि वे उनका पालन करें। कोई भी व्यक्ति जीवन में अपना पार्ट तभी अदा कर सकता है जब वह कुछ नियमों का पालन करे। जेनिंग्स के अनुसार शासन एक सहकारी कार्य है और केवल विधि के नियम

1 'Constitutional maxims are adhered to are practically operative so long as they give predominance in the Constitution to that one of the powers which has the preponderance of active powers out doors This, in England, is the popular power" —*Mill*

हो सामान्य कायवाही का उपबन्ध कर सकते ह।"[1] तात्पय यह है कि व्यक्तियो की गतिविधियो मे एकरूपता होनी चाहिये।

(घ) शांति और उन्नति के लिए समाज की अभिलाषा —स्ट्रांग ने कानून का तीन रूप अभिसमय, सामान्य विधि और व्यवस्थापिका द्वारा पारित लिखित विधि बतलाते हुए कहा है कि 'इनके पीछे अन्तिम अनुशक्ति है, शान्ति और उन्नति के लिए समाज की अभिलाषा (Society's desire for peace and progress)।"[2] राज्य समाज का राजनैतिक सगठन है। समाज अपने उद्देश्यो की पूर्त्ति के लिए उसका उपयोग करता है। वह सदा इस बात के लिए सजग रहता है कि राज्य अपने विधियो का दुरुपयोग या उल्लंघन न करे, चाहे वह लिखित विधि हो या अभिसमय। इसके अतिरिक्त विधि पर आधारित समाज के सामने एक समस्या है—स्थिरता तथा गतिशीलता मे सामजस्य स्थापित करना, अर्थात नियमित, तथा शांतिपूर्ण विकास हो। इस उद्देश्य की पूर्ति तीनो प्रकार की विधियो के एक-दूसरे पर अवरोध के जरिये होता है।

(ङ) ब्रिटिश जाति का स्वभाव —अतत ब्रिटिश भूमि और जनता मे विशेष रूप से सम्बन्धित अभिसमय की अनुशक्ति की व्याख्या करते हुए न्यूमेन ने लिखा है, "उनका पालन इसलिए नही होता कि वे राज्य की सर्वोच्च विधि ह, बल्कि इसलिये होता हे कि उनका सम्बन्ध सवैधानिक सरकार तथा प्रजातन्त्र से हे, जिनमे सभी ब्रिटनवासी सहमत ह।"[3] ब्रिटिश जनता रूढिगत प्रणालियो को बनाये रखने के पक्ष मे है, जबतक की नई प्रणालियो को अपनाने का कोई विशेष कारण न हो। अत नवीनता के पक्ष म अभिसमयों का जल्द उल्लघन नही किया जाता।

**अभिसमयो का महत्त्व (Importance of conventions)** —कोई भी लिखित सविधान जीवन के अथ और आवश्यकता को पूण रूप से अभिव्यक्त नही कर सकता क्योकि मनुष्य की कल्पना वास्तविकता को नही छू सकती। इसके अतिरिक्त सविधान निर्माण के समय विभिन्न दलो म समझौता तथा उनके सक्षिप्त रूप के कारण भी सविधान वास्तविकता से बहुत दूर रहता है। अत प्रारम्भ म ही सविधान समय से पीछे पड जाता है, गतिशील सामाजिक मूल्यो तथा राजनीतिक शक्ति का साथ नही दे पाता। इसलिए उसे व्यावहारिक रूप देने के लिए आवश्यक है कि परम्पराओं, अभिसमयो तथा अभ्यासो द्वारा समाज की बदलती हुई आवश्यकताओ के अनुसार उसकी पूर्त्ति हो। तात्पय यह है कि अभिसमय सविधान को पूर्ण बनाते ह और साथ साथ व्यवहारिक भी। उनके अभाव म सविधान अधूरा है और साथ-साथ वह समुचित रूप म काय भी नही कर सकता। इगलैड मे इन अभिसमयो का विशेष महत्त्व है। उन्होने एकात्मक शासन के अतर्गत लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था का सचालन सुलभ कर दिया ह। वे विधि की भांति

1 'Government is cooperative function and rules of land alone, cannot provide for common action —Jennings

2 "These three branches of law, all have the same ultimate sanction, which is society's desire for peace and progress' — C F Strong

3 "Their weight is not derived from any idea that they are the supreme law to the land, but rather from the fact they are related to the idea of constitutional goverenment and democracy with which all Britishers find themselves in agreement R G Neumann

जड नहीं है। वे विधि की सूखी अस्थियों पर मांस का काम करते हैं और इस प्रकार उन्होंने शासन के प्रकार वैधानिक संगठन को बदलते हुए राजनीतिक विचारों तथा जनता की आवश्यकताओं के अनुसार उसे संशोधित कर दिया है। अभिसमय ब्रिटिश संविधान की प्रेरक शक्ति है। उन्होंने कार्यपालिका का लोकतन्त्रीकरण कर दिया है। ला लार्डों को सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति प्रदान कर न्याय व्यवस्था का कायाकल्प कर दिया है। उपनिवेशों के सम्बन्ध अभिसमयों पर ही आधारित है इस प्रकार ब्रिटिश संविधान अभिसमयों पर आधारित है, उनके चलते शासनतन्त्र के संचालन में बड़ी सुगमता रहती है। इसके अतिरिक्त अभिसमयों ने ही जनसम्प्रभुता (Popular sovereign) की उच्चता को स्थापित किया है अभिसमयों की उपयोगिता के सम्बन्ध में विद्वानों की उक्तियों को उद्धृत किया जा सकता है। डा० जेनिंग्स के शब्दों में "कानून की सूखी हड्डियों के ऊपर अभिसमय मानो मांस की आवरण हैं। वस कानूनी संविधान रूप में लाया जाता है और वे इसके विचारों को जीवन में रखते हैं। संविधान स्वयं कार्य नहीं करता, वह मनुष्यों द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। यह राष्ट्रीय सहयोग का साधन है और सहयोग की भावना उतना ही आवश्यक है जितना उसका साधन। संवैधानिक अभिसमय उस सहयोग की कार्यसाधकता हेतु विस्तार किये हुए नियम हैं।"[1] डा० जेनिंग्स ने ही अभिसमयों के दो महत्त्वपूर्ण कार्यों का उल्लेख किया है। प्रथमतः ये परिवर्तित सामाजिक तथा राजनीतिक स्थितियों के अनुकूल शासन-व्यवस्था को ढालते हैं और द्वितीयतः, ये शासकवर्ग को शासन यन्त्र सचालित करने की योग्यता प्रदान करते हैं। प्रो० डायसी के मतानुसार अभिसमयों के दो ध्येय हैं। सम्राट् की विवेक शक्तियों (Discretionary powers) के प्रयोग का नियम निर्धारित करना तथा संसद और मन्त्रिमण्डल द्वारा अन्त में मतदाताओं की इच्छा पूर्ति करना। उसी के शब्दों में "हमारी वर्तमान संवैधानिक धर्मसंहिता उस चीज को सिद्ध करती है जिसे दूसरे देशों में जनता की प्रभुता कहा जाता है।"[2] दूसरे विद्वान बर्क ने कहा है, "अभिसमय विधि के नियमों के व्यावहारिक रूप को निश्चित करते हैं और परिणामस्वरूप वे संविधान की प्रेरक शक्ति बन जाते हैं। द्वितीयतः, इनके द्वारा संविधान वर्तमान संवैधानिक सिद्धान्त के अनुरूप कार्य करती है।"[3] उपनिवेश विधि के व्यवहार सम्बन्धी उपनिवेशों के सम्मेलन (१०२९) ने अभिसमयों की महत्ता इन शब्दों में प्रकट की है—'ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के इतिहास में विधि के अभिसमयों का

1 "Conventions Provide the flesh which clothes the dry bones of the law, they make the legal constitution work, they keep it in touch with the growth of ideas. The constitution does not work itself, it has to be worked by men. It is an instrument of national co-operation, and the spirit of co-operation is as necessary as the instruments. The constitutional conventions are the rules elaborated for effecting that co-operation." —Jennings.

2 "Our modern code of constitutional morality secures, though in a round about way, what is called abroad the sovereignty of the people."—Dicey.

3 "The conventions of the constitution determine the manner in which the rules of law which they presuppose are applied so that they are, in fact, the motive power of the constitution. In the second place, these conventions are always directed to secure that the constitution works in practice in balance with the prevailing constitutional theory of the time."—Edmund Burke

सम्मिलन चिर परिचित है यह कार्यपालिका और विधायिनि शक्तियों मे प्रवेश कर गया है। इसने उन स्थानों पर सम्बन्धो की एकरूपता का साधन प्रदान किया हे जहा व्यावहारिक समस्याओ का वैधिक समाधान असम्भव था या स्वतन्त्र विकास मे बाधक था या जो सस्थाओ के लिये आवश्यक स्तर तक नही पहुँच सकता था।"[1]

ह्वीयर (Wheare) ने लिखा है कि प्रथाएँ अल्पसख्यको के अधिकारो की रक्षा करती है, विधानमण्डल के दोनो सदनो के परस्पर सम्बन्ध नियमित करती है, विधानपालिका के सगठन का निर्धारित करती है, विधानपालिका और कार्यपालिका के सम्बन्ध को निश्चित करती हे, राजनैतिक दलो एव शासनागो के सम्बन्ध निर्धारित कर शासन की व्यवस्था का सन्तुलित करती है, शासन व्यवस्था का परिस्थितियो के अनुकूल लचीली तथा परिवर्तनशील बनाती है। प्रो० हरिमोहन जैन ने ब्रिटिश संविधान म अभिसमयो के महत्व पर प्रकाश डालते हुए कहा है —

(१) प्रथाओ ने ही ब्रिटिश राजपद को सीमाबद्ध तथा उसके सब राजाधिकारो को मन्त्रि-मडल को हस्तान्तरित किया है।

(२) प्रथाओ ने ही मन्त्रिमण्डल के कामन सभा के प्रति सामूहिक तथा व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का विकास किया है।

(३) प्रथाओ के बल पर ही आज सवैधानिक विकास इस गति को पहुँच गया है कि मन्त्रि-मण्डलो का निर्माण तथा विघटन प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक करते है।

(४) प्रथाओ के द्वारा ही ब्रिटिश शासन प्रणाली नवीन सामाजिक एव आर्थिक परिस्थितियो के अनुकूल प्रगतिशील हो सका है।

(५) ब्रिटिश शासन प्रणाली की मूल सस्थाओ, राजपद, पार्लियामेट, मन्त्रिमण्डल, प्रधानमन्त्री आदि प्रथाओ की ही उपज है, पार्लियामेट का दो सदनो म सगठन होना, उसकी कार्यपद्धति का एक बड़ा भाग, सम्राट की स्थिति, कार्यपालिका और विधानमण्डल का सीमा विभाजन आदि व्यवस्थाएँ किसी कानून पर आधारित नही है। इसलिए कहा जाता है कि ब्रिटेन म कोई 'संविधान' नही है।

## ४ संविधान की प्रमुख विशेषताएं
### (Salient Features of the Constitution)

ब्रिटिश संविधान की विशेषताओ का अध्ययन निम्नाकित शीर्षको के अन्तर्गत किया जा सकता है —

१ सिद्धान्त और व्यवहार मे अन्तर —ऑग और जिंक का कहना है कि "सभी शासन मे पर्याप्त सिद्धान्तो एव व्यवहार मे भेद पाया जाता है, लेकिन जिस प्रकार

1 "The association of constitutional conventions with law has long been familiar in the history of the British Commonwealth it has permeated both executive and legislative power It has provided a means of harmonizing relations where a purely legal solution of practical problems was impossible would have impaired free development, and would have failed to catch the spirit which gives life to institution "—Conference of Dominions on the operation of Dominion Legislation 1929

यह भेद ब्रिटिश शासन व्यवस्था का ताना-बाना बन गया है वैसा अन्यत्र कहीं नहीं है।"[1] तात्पर्य यह कि ब्रिटिश संविधान का एक प्रमुख लक्षण उसके अन्तर्गत सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर है (Difference between theory and practice)। इस अन्तर के दो कारण हैं—वैधानिक विकास की क्रमिकता और स्थिति में क्रान्तिकारी परिवर्तन हो जाने के बाद भी परम्परागत स्वरूप को बनाये रखने की प्रवृत्ति। संविधान की इस विशेषता को एक आलोचक ने इस शब्दों में प्रकट किया है, "ब्रिटिश संविधान में कोई बात जैसी दिखाई देती है वैसी नहीं है और जैसी है वैसी दिखाई नहीं देती।" बेजहॉट संविधान के इन दो रूपों को एक-दूसरे के प्रतिकूल बतलाता है। उसके लिखित रूप में वह सजीवता नहीं है जो उसके व्यावहारिक रूप में है और उसके व्यावहारिक रूप में वह शालीनता नहीं है जो उसके लिखित सिद्धान्तों में है। संविधान की इस विशेषता को उदाहरण द्वारा समझना अधिक उचित होगा। सिद्धान्ततः इंगलैंड का शासन सम्राट् में निहित है। वह सम्पूर्ण विधि का स्रोत एवं न्याय का उद्गम है। मन्त्री उसके मन्त्री होते हैं और वे उसके प्रसाद-पर्यन्त अपने पद पर आसीन रह सकते हैं। वह संसद् का आह्वान करता है अथवा उसका विघटन और सत्रावसान कराता है। संसद द्वारा निर्मित विधियाँ सम्राट् की स्वीकृति के बिना प्रवर्तित नहीं की जा सकतीं। राज्य के सैनिक और असैनिक अधिकारियों को वही नियुक्त एवं अपदस्थ करता है। सम्राट ही शान्ति और युद्धकाल में इंगलैंड की सारी सेनाओं का प्रधान सेनापति होता है। युद्ध की घोषणा, शांति एवं सन्धियाँ उसके नाम से होती हैं। इंगलैंड की समस्त जनता राजभक्त है और उसका राष्ट्रीय गीत "God save the king" है। इस प्रकार सम्राट की शक्ति सिद्धान्ततः असीम, अबाध एवं निरंकुश है। लेकिन इसका व्यावहारिक रूप कुछ और ही है। सम्राट वस्तुतः इन शक्तियों का उपयोग नहीं करता है। १६८८ ई० की "गौरवपूर्ण क्रान्ति" ने यह निश्चय कर दिया कि अन्ततोगत्वा सम्राट् को संसद् के समक्ष झुकना चाहिये। धीरे-धीरे सम्राट की शक्तियाँ मुकुट के हाथ में चली आयीं संसद् और मन्त्रियों द्वारा उनका प्रयोग होने लगा। सम्राट प्रतीक-मात्र रह गया। निष्कपत सम्राट की निरंकुशता सिद्धान्त रूप में बनी रही, लेकिन व्यावहारिक रूप में वह संसद् या मन्त्रिमण्डल के हाथ की कठपुतली है। बेजहॉट ठीक ही लिखता है कि "यदि संसद् के दोनों सदन उसके मृत्यु आदेश को पारित कर उसके पास प्रेषित करें, तो उस पर भी उसे हस्ताक्षर करना ही पड़ेगा।"[2] यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि शक्ति के इस सैद्धान्तिक और व्यावहारिक अन्तर ने सरकार के रूप पर गहरा प्रभाव डाला। सम्राट की शक्ति मन्त्रिमण्डल के हाथ में चली आयी है, लेकिन मन्त्रिमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है और लोकसभा जनता की इच्छा पर आधारित है। अतः अन्तिम शक्ति जनता के हाथ में है, शासन स्पष्टतः जनता की सहमति का शासन है। इस प्रकार ऑग के शब्दों में "ग्रेट ब्रिटेन का शासन सिद्धान्ततः निरकुश, स्वरूप में सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में लोक-तन्त्रात्मक गणतन्त्र है।"[3]

---

1 "There are plenty of contrasts between theory and practice in all governments But in none do they form the very warp and roof of the system as in the British" —*Ogg and Zink*

2 "She (He) must sign her (his) death warrant if the two houses unanimously send it up to her (him)" —*Bagehot*

3 The Government of the United Kingdom is, in ultimate theory, an absolute Monarchy, in form a limited Monarchy, and in actual character a democratic republic" —*Ogg*

२ एक विकसित सविधान —ब्रिटिश सविधान एक विकसित सविधान ( An evolved constitution ) है। उसका निर्माण किसी निश्चित तिथि मे, किसी निश्चित व्यक्ति समूह द्वारा नहीं हुआ, बल्कि वह क्रमिक विकास का परिणाम है। इसके विपरीत अमेरिका, भारत या रूस के सविधानो का निर्माण एक निश्चित समय मे विधान निर्मात्री सभाओ द्वारा हुआ। ब्रिटिश सविधान के विकसित स्वरूप की एक विशेषता यह है कि विकास का क्रम अविच्छिन्न, पर अलक्षित रहा है, फ्रास की तरह किसी भयकर सामाजिक क्राति अथवा रक्तपात के कारण सामाजिक, परिवर्तन नहीं हुए है। समय तथा परिस्थितियो के अनुसार शनै शनै इसका रूप परिवर्तित होता रहा है। यद्यपि अनेक प्राचीन सस्थाएँ अभी भी विद्यमान है, तथापि उनका रूप आर्थिक, सामाजिक राजनीतिक एव धार्मिक परिस्थितियो के अनुसार बदलता रहा है। इस प्रकार बाह्य दृष्टि से ब्रिटेन का सविधान पूर्ववत प्रतीत होता है, परन्तु उसकी आन्तरिक भावना म महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। आज भी ब्रिटेन मे राजतन्त्र कायम है, परन्तु वह निरकुश राजतन्त्र नही, प्रत्युत लोकतन्त्र है। किसी आलोचक का कथन पूर्णत यथार्थ है कि "ब्रिटिश सविधान का अतीत वर्तमान मे प्रवाहित हो रहा है और वर्तमान भविष्य मे प्रवाहित होगा।" ऑग ने कहा कि "ब्रिटिश सविधान एक सचेष्ट जीवनधारी के समान है जिसमे निरन्तर तथा स्थायी विकास की क्षमता है।"[1]

३ अधिकाशत अलिखित और अशत लिखित —प्राय सविधान के दो वर्ग किये जाते हैं—लिखित और अलिखित सविधान। लिखित सविधान के अतर्गत राज्य-जीवन के मूल सिद्धात, नियम, अधिकार तथा कर्त्तव्य, सरकार के सगठन, कार्य आदि लिपिबद्ध रहते हैं, जबकि अलिखित सविधान रीति-रिवाजो, जनश्रुतियों, परम्परागत व्यवहारो और पूर्व दृष्टातो पर आधारित होता है। ब्रिटिश सविधान को बहुत से विद्वान् अलिखित के वर्ग मे रखते है, क्योकि वह किसी भी अभिलेख मे पूर्णत लिपिवद्ध नही है, वह क्रमिक विकास का परिणाम है। वह विवेक तथा सयोग की सतान है। अधिकार-पत्र, सविधियाँ, पूर्व-दृष्टात तथा अभिसमय उसके स्रोत है। लेकिन, ब्रिटिश सविधान की यह व्याख्या भ्रमपूर्ण तथा मिथ्या है। कोई भी सविधान पूर्णत लिखित या पूर्णत अलिखित नही होता। ब्रिटिश सविधान के कुछ महत्त्वपूर्ण अश लिखित रूप म हैं, जैसे—महान आज्ञा पत्र ( Magna Carta ) बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम ( Habeas corpus Act, 1679 ), अधिकारो का पत्र ( The Bill of Rights 1689 ), इत्यादि। इस प्रकार ब्रिटिश सविधान अधिकाशत अलिखित और अशत लिखित है।

४ नम्य सविधान —परिवर्त्तनशीलता के आधार पर भी सविधान की दो श्रेणियाँ की गई है—परिवर्त्तनशील सविधान ( Flexible Constitution ) और दुष्परिवर्त्तनशील सविधान ( Rigid Constitution )। दुष्परिवर्त्तनशील सविधान के अन्तर्गत सविधान म सशोधन लाने के लिए विशेष प्रक्रिया को अपनाया जाता है जब कि सुपरिवर्त्तनशील सविधान म साधारण प्रक्रिया से सशोधन लाया जाता है, अर्थात्, साधारण कानून और सवैधानिक कानून म कोई अतर नही किया जाता। ब्रिटिश सविधान को सुपरिवर्त्तनशील सविधान की श्रेणी म रखा जाता है। इसके मुख्यत दो कारण है। प्रथमत, साधारण विधि और सवैधानिक विधि का निर्माण और

1 "The British Constitution is a living organism" —Ogg

संशोधन,एक ही प्रक्रिया से होना है, द्वितीयत , ब्रिटिश संविधान परम्पराओं पर आधारित है जो सदा गतिशील है। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमरिका की दुष्परिवर्तनशीलता के विपरीत ब्रिटिश संविधान सुपरिवर्तनशील या नम्य हैं।

५ एकात्मक संविधान –संविधान स्वरूप का एक अन्य वर्गीकरण भी है। एकात्मक संविधान (Unitary Constitution) और संघात्मक संविधान ( Federal Constitution ) एकात्मक संविधान के अन्तर्गत संघ और इकाइयों की दोहरी सरकार के बीच संविधान द्वारा शक्तियों का बँटवारा किया जाना है, जबकि एकात्मक संविधान के अन्तर्गत राज्य की शासन-शक्तियाँ एक ही केन्द्रीय सरकार में केन्द्रीभूत रहती है। ग्रेट ब्रिटेन का संविधान एकात्मक है, भारत या अमेरिका के संविधानों की तरह संघात्मक नहीं। वहाँ शासन की समस्त शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में निहित है। सम्पूर्ण शक्ति लन्दन में अधिष्ठित केन्द्रीय सरकार के पास से निःसृत होती हैं। फिर भी वहाँ विकेन्द्रीयकरण को अपनाया गया हैं। स्थानीय संस्थाएँ अपनी शक्तियाँ संसद के अधिनियमों से प्राप्त करती हैं। केन्द्रीय सरकार इन शक्तियों को अपने इच्छानुसार संकुचित या विस्तृत कर सकती है।

६ संसदीय शासन-प्रणाली —ग्रेटब्रिटेन में अमेरिका की अध्यक्षात्मक प्रणाली के विपरीत संसदात्मक पद्धति ( Parliamentary form of Governmen ) को अपनाया गया है। अध्यक्षात्मक पद्धति में राष्ट्रपति कार्यपालिका का प्रधान होता है जो देश का वास्तविक प्रधान भी होता है इसके अतिरिक्त शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के अनुसार कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे से पृथक होती हैं। यह पद्धति संयुक्त राज्य अमरिका में प्रचलित है। संसदात्मक पद्धति में राज्य का प्रधान नाम मात्र का प्रधान होता है और देश का वास्तविक शासन संसद के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल के हाथ में रहता है इस प्रकार संसदात्मक पद्धति में कार्यपालिका में पृथक्करण नहीं रहती, बल्कि सामंजस्य रहता है। इंगलैंड में सम्राट सिर्फ नाममात्र का प्रधान है, शासन की वास्तविक शक्ति उन मन्त्रियों के हाथ में है जो संसद के सदस्य होते हैं तथा सम्राट उसके विश्वास पर्यन्त अपने पद पर रहते हैं। चूँकि मन्त्री अधिशासी प्रधान (Executive heads ) होते है और संसद के सदस्य भी। इसलिए व शासन के विधायी और अधिशासी भागों में सन्तुलन स्थापित करते है। बेजहॉट ने कहा है, "इंगलैंड में मन्त्रिमण्डल एक ऐसा योजक है जो जोड़ता है, एक ऐसा बकसुआ है जो अधिशासी और विधायी विभागों को आपस में बाँधता है।"[1] इसलिए इंगलैंड में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में कोई मतभेद नहीं हो सकता। मन्त्रिमण्डल को संसद् के आदेशानुसार कार्य करना पड़ता है। लोकसभा के विश्वास खो देने पर या तो विरोधी दल नया मन्त्रिमण्डल बनाता है या लोकसभा का विघटन कर निर्वाचन होता है और बहुमत दल मन्त्रिमण्डल बनाता है। अतः, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में एकता बनी रहती है।

७ संसद् की सर्वोच्चता —ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख विशेषता है संसद की सर्वोच्चता ( Supremacy of the Parliament )। संसद् की सर्वोच्चता का अर्थ यह है

1 "A Combining hyphen which joins a buckle, which fastens the legislative part of the state with executive part" —*Bagehot*

कि ब्रिटिश संसद अंतिम रूप में परमश्रेष्ठ ( Supreme ) एवं सार्वभौम ( Sovereign ) है। योगात्मक पहलू में वह देश के किसी कानून का निर्माण, संशोधन, परिवर्तन या अनाधिकृत कर सकती है, और नकारात्मक पहलू में उसके कानून को अनाधिकृत या अवैधानिक घोषित करने का अधिकार किसी का नहीं है। अमेरिका या भारत में संविधान सर्वोच्च है। उसकी रक्षा का भार उच्चतम न्यायालय पर है, जो न्यायिक पुनर्विलोकन के अन्तर्गत संसद की विधियों को अवैधानिक घोषित कर सकता है। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में संसद् किसी भी विधि का निर्माण कर सकती है। उसे अवैध घोषित करने वाला कोई नहीं। इसीलिए, डी लोमी ने कहा था कि ब्रिटिश संसद् पुरुष को स्त्री और स्त्री को पुरुष बनाने के अतिरिक्त और कुछ भी करने में समर्थ है।"[1] बेजहॉट "ब्रिटिश संसद् जूरी व्यवस्था का अन्त कर सकती है। निजी सम्पत्ति का अपहरण कर सकती है तथा इंगलैंड में गणतन्त्र की स्थापना कर सकती है।"

८ विधि का शासन —ब्रिटिश संविधान का एक आधारभूत सिद्धान्त विधि का शासन ( Rule of Law ) है। वह देश सामान्य विधि पर आधारित है तथा जनता के अपने अन्तर्भूत अधिकारों और विशेषाधिकारों के लिए किये गये शताब्दियों के संघर्ष का परिणाम है। अमेरिका और भारत के विपरीत इंगलैंड में संविधान नागरिकों को विशिष्ट अधिकार नहीं देता। वहां कोई संसदीय अधिनियम भी नहीं है जो जनता के मूल अधिकारों को निर्धारित करता हो। फिर भी इंगलैंड में अधिकतम स्वतन्त्रता है और इसका कारण डायसी के अनुसार विधि का शासन है जो संसद के विविध अधिनियमों, न्यायिक निर्णयों और सामान्य विधि में अन्तर्निहित है। विधि के शासन के अनुसार व्यक्तियों के अधिकारों का निर्धारण या निवर्हन करने के लिए विधि की प्रधानता है। यह स्वेच्छाचार से भिन्न है। शासन की शक्तियाँ मनमाने ढंग से नहीं, बल्कि कुछ सुनिश्चित और बन्धनकारी नियमों के अनुसार प्रयुक्त होती हैं। इस शासन के प्रमुख लक्षण हैं कि विधि को सर्वोच्च, एकरूप तथा सार्वभौम माना जाता है तथा विधि के समक्ष सभी नागरिक, न्यायालय, प्रशासनिक अधिकारी और सम्राट् समान हैं। इसके विपरीत फ्रांस में प्रशासनिक विधि ( Administrative Law ) का प्रचलन है जिसके अन्तर्गत शासन के अधिकारियों तथा नागरिकों के लिए पृथक न्यायालय होते हैं।

९ न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान – ब्रिटिश संविधान को न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान (A judge made Constitution) भी कहा जाता है, क्योंकि ब्रिटिश नागरिकों को अधिकांश अधिकार न्यायाधीशों से प्राप्त हुए हैं जबकि भारत, अमेरिका आदि देशों में नागरिकों को मूल अधिकार संविधान द्वारा प्राप्त होते हैं।

१० पितृगत सिद्धान्त —संविधान प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों के साथ सामन्तशाही पर आधारित पितृगत सिद्धान्त (Hereditary Principle) का समर्थन करता रहा है। उदाहरण-स्वरूप, सम्राट का पद अनुवांशिक सिद्धान्त पर आधारित है और लार्डसभा के अधिकांश सदस्य अनुवांशिक पीयर हैं। अनुवांशिक आधार होने के उपरान्त भी इन संस्थाओं का शासन में महत्त्वपूर्ण योग रहा है।

1 "Parliament can do everything but to make a woman a man and a man a woman. —D Lolme

११ सीमित शक्ति-पृथक्करण —ब्रिटिश संविधान में शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत ( Separation of Powers ) का अभाव है, या उसका बहुत सीमित प्रयोग किया गया है। १८वीं शताब्दी में माटेस्क्यू ने ब्रिटिश संविधान का गहन अध्ययन किया। उसने पृथक्करण के सिद्धान्त को इंगलैंड में कार्यरत पाया और सम्राट, संसद् तथा न्यायालय को पृथक तथा स्वतन्त्र बतलाया। लेकिन वस्तुतः शक्तियों में कम पृथक्करता थी। यह कहना अधिक सत्य होगा कि मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की शुरूआत हो चुकी थी और संवैधानिक प्रवृत्ति शक्तियों के पृथक्करण की ओर नहीं, बल्कि शक्तियों के समन्वय की ओर थी। आज तो ब्रिटिश संविधान में यह सिद्धान्त नहीं के बराबर लागू होता है। यदि यह लागू होता भी है तो न्यायपालिका के सम्बन्ध में, जिसे कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका से पृथक् और स्वतन्त्र रखा गया है। कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में पृथक्कता नहीं है, बल्कि वे एक-दूसरे के अभिन्न अंग हैं। मन्त्रिगण संसद के सदस्य और नेता होते हैं। संसद् के प्रति उनका उत्तरदायित्व शक्तियों के सिद्धान्त के प्रतिकूल है। जहाँ तक कार्यपालिका के सम्बन्ध का प्रश्न है, "उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण" मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का आधार बन गया है। व्यवस्थापिका और न्यायालय सर्वशक्तिमान कार्यपालिका पर सिर्फ नियन्त्रण का कार्य करते हैं। राम्जे म्योर ने कहा भी है 'यदि शक्तियों का विभाजन अमरीकी संविधान का एक अनिवार्य सिद्धान्त है तो उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण ब्रिटिश संविधान का एक आवश्यक अंग है।"[1] इसके विपरीत अमरिका में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका को अलग-अलग रखा गया है, वे एक दूसरे 'अवरोध और संतुलन' ( Checks and Balances ) का भी कार्य करती हैं। ऑग और जिंक के शब्दों में, 'ब्रिटेन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक कार्यरत इकाई के अन्तर्गत रखा गया।"[2] इस प्रकार इंगलैंड में 'पृथक्करण का सिद्धान्त' नहीं के बराबर लागू होता है।

१२ नागरिक स्वतन्त्रताएँ —प्रजातान्त्रिक देशों में सरकार का निर्माण जनता द्वारा और जनता के लिए होता है। जनता के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की रक्षा का उत्तरदायित्व सरकार के ऊपर रहता है। विभिन्न देशों में अधिकारों की रक्षा के लिए विभिन्न साधन अपनाये गये हैं। लिखित संविधानों में प्राय अधिकारों की सूची उल्लिखित रहती है जिसकी रक्षा करना सरकार का कर्त्तव्य होता है। अमेरिका के संविधान में प्रथम दस संशोधनों द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को संविधान में स्थान दिया गया है। फ्रांस में १७८९ ई० में मनुष्य और नागरिक के अधिकारों की घोषणा ( Declaration of the rights of man and the citizen ) की उद्घोषणा हुई जिसे प्रथम, तृतीय, चतुर्थ और पंचम गणतन्त्रों के संविधानों ने अपनाया। भारत के संविधान में भी मौलिक अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया है। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में इस पद्धति को पूर्णत नहीं अपनाया गया है। बहुत-से अधिकारों को

1 "If separation of powers is the essential principle of the American Constitution, concentration of responsibility is the essential principle of the British Constitution" —Ramsay Muir

2 "In Britain executive and legislature are dovetailed together in a single working unit" —Ogg and Zink

सवैधानिक सुरक्षा प्राप्त है, लेकिन एक प्रलेख के अन्तगत उसका सकलन नही हुआ है। कुछ अधिकार, जैसे बन्दी-प्रत्यक्षीकरण, आदेश की सुविधा, प्रार्थना का अधिकार आदि बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, १६७९ ( Hebeas Corpus Act, 1679 ) और अधिकार-पत्र १६६९ ( Bill of rights, 1669 ) जैसे अभिलेखो मे उल्लिखित है। अन्य अधिकार, जैसे एकत्रित होने और भाषण की स्वतन्त्रता, धन भी आदि सामान्य विधि ( Common Law ) पर आधारित है। इस पद्धति के अन्तगत यह आवश्यक नही कि अधिकार लिपिबद्ध हो ही, या उन्हे सवैधानिक सुरक्षा मिले ही, बल्कि उनका अस्तित्व इस बात पर निभर करता है कि उन्हे प्रतिबन्धित न किया गया हो या व दूसरे के अधिकारो के विपरीत न हो। लेकिन सच पूछा जाय तो ब्रिटेन मे नागरिक अधिकारो की सुरक्षा के पीछे विधि के शासन' ( Rule of Law ) का बहुत बडा हाथ है जिसके अन्तगत राज्य व्यक्तिगत सम्पत्ति और स्वतन्त्रता के क्षेत्र मे हस्तक्षेप नही कर सकता। अन्तत नागरिक अधिकारो के पीछे सबसे महत्त्वपूर्ण अनुशंसित प्रजातान्त्रिक परम्परा है, जनता का अधिकारो से परम्परागत प्रेम, जनमत की शक्ति, प्रेस की सजगता और निर्वाचको की प्रजातन्त्र मे अधिकारियो को अनुशासित करने का अधिकार—ये तथ्य नागरिक अधिकारियो की सुरक्षा के पीछे प्रमुख है। कुछ आलोचको का कहना है कि ससद नागरिक अधिकारो को सीमित, निलम्बित या समाप्त कर सकती है, क्योकि ब्रिटेन मे ससद की सर्वोच्चता को मान्यता दी गयी है। लेकिन वस्तुत परम्परा तथा जनमत के चलते ससद् की शक्ति बहुत सीमित है, साधारणत वह व्यक्तिगत अधिकारो के क्षेत्र मे हस्तक्षेप नही करती है। इगलैंड मे नागरिक अधिकार उन देशो से अधिक सरक्षित है जहाँ उन्हे सवैधानिक सुरक्षा प्रदान की गई है। सच पूछा जाय तो ऑग और जिक के शब्दो मे "स्वतन्त्रता की सुरक्षा की अन्तिम और प्रभावपूर्ण अनुशक्ति लिखित उद्घोषण नही, बल्कि परम्परा, सिद्धान्त और जनमत है।"[1]

**१३ ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियाँ** —प्रो० हरिमोहन जैन ने अपनी पुस्तक 'ग्रेट-ब्रिटेन की शासन प्रणाली' मे ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियो को सकलित किया है।

(i) यद्यपि ब्रिटिश सविधान मुख्यत अलिखित है, वर्तमान काल मे इसमे परिवर्तन लाने के लिए केवल प्रथाओ या परम्पराओ का सहारा नही लिया जा रहा है। आधुनिक काल के अधिकाश मुख्य परिवर्तन लिखित कानून द्वारा सम्पन्न किये गये हैं, उदाहरणस्वरूप १९११ तथा १९४९ के पार्लियामेंट ऐक्ट १९१९ का मन्त्रियो के पुन निर्वाचन-सम्बन्धी कानून, १९२९ का रायल एण्ड पार्लियामेंट्री टाईटिल्स ऐक्ट, १९३७ और १९४६ का मिनिस्टर्स आफ दी क्राउन ऐक्ट और १९५३ का रीजेंसी ऐक्ट।

(ii) ब्रिटिश शासन-व्यवस्था एकात्मक है। परन्तु आधुनिक काल मे विकेन्द्रीकरण के चिह्न दृष्टिगोचर होते हैं। इगलैंड, उत्तरी आयरलैंड तथा वेल्स को क्षेत्रीय प्रशासन सम्बन्धी

---

1 "After all, it is not paper declaration that supply the most effective guarantees of liberty, but rather the sanction of tradition, principle and public opinion" —Ogg and Zink.

११ सीमित शक्ति-पृथक्करण —ब्रिटिश संविधान में शक्तियों के विभाजन के सिद्धान्त ( Separation of Powers ) का अभाव है, या उसका बहुत सीमित प्रयोग किया गया है। १८वीं शताब्दी में मांटेस्क्यू ने ब्रिटिश संविधान का गहन अध्ययन किया। उसने पृथक्करण के सिद्धान्त को इंगलैंड में कायरत पाया और सम्राट संसद् तथा न्यायालय का पृथक् तथा स्वतन्त्र बतलाया। लेकिन वस्तुत शक्तियों में कम पृथकता थी। यह कहना अधिक सत्य होगा कि मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की शुरुआत हो चुकी थी और संवैधानिक प्रवृत्ति शक्तियों के पृथक्करण की ओर नहीं, बल्कि शक्तियों के समन्वय की ओर थी। आज तो ब्रिटिश संविधान में यह सिद्धान्त नहीं के बराबर लागू होता है। यदि यह लागू होता भी है तो न्यायपालिका के सम्बन्ध में, जिसे कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका से पृथक् और स्वतन्त्र रखा गया है। कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में पृथक्ता नहीं है, बल्कि वे एक-दूसरे के अभिन्न अंग हैं। मन्त्रिगण संसद के सदस्य और नेता होते हैं। संसद् के प्रति उनका उत्तरदायित्व शक्तियों के सिद्धान्त के प्रतिकूल है। जहाँ तक कार्यपालिका के सम्बन्ध का प्रश्न है, "उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण" मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का आधार बन गया है। व्यवस्थापिका और न्यायालय सर्वशक्तिमान कार्यपालिका पर सिर्फ नियन्त्रण का कार्य करते है। राम्जे म्योर ने कहा भी है 'यदि शक्तियों का विभाजन अमरीकी संविधान का एक अनिवार्य सिद्धान्त है तो उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण ब्रिटिश संविधान का एक आवश्यक अंग है।"[1] इसके विपरीत अमेरिका में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका को अलग-अलग रखा गया है, वे एक दूसरे 'अवरोध और संतुलन' ( Checks and Balances ) का भी कार्य करती है। ऑग और जिंक के शब्दों में, 'ब्रिटेन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक कार्यरत इकाई के अन्तर्गत रखा गया।"[2] इस प्रकार इंगलैंड में 'पृथक्करण का सिद्धान्त' नहीं के बराबर लागू होता है।

१२ नागरिक स्वतन्त्रताएँ —प्रजातान्त्रिक देशों में सरकार का निर्माण जनता द्वारा और जनता के लिए होता है। जनता के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की रक्षा का उत्तरदायित्व सरकार के ऊपर रहता है। विभिन्न देशों में अधिकारों की रक्षा के लिए विभिन्न साधन अपनाये गये हैं। लिखित संविधानों में प्राय अधिकारों की सूची उल्लिखित रहती है जिसकी रक्षा करना सरकार का कर्तव्य होता है। अमेरिका के संविधान में प्रथम दस संशोधनों द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को संविधान में स्थान दिया गया है। फ्रांस में १७८९ ई० में मनुष्य और नागरिक के अधिकारों की घोषणा ( Declaration of the rights of man and the citizen ) की उद्घोषणा हुई जिसे प्रथम, तृतीय, चतुर्थ और पंचम गणतन्त्रों के संविधानों ने अपनाया। भारत के संविधान में भी मौलिक अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया है। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में इस पद्धति को पूर्णत नहीं अपनाया गया है। बहुत से अधिकारों को

1 If separation of powers is the essential princip e of the merican Constitution, concentration of responsibility is the essential principle of the British Constitution ' —Ram ay Muir.

2 ' In Britain executive and legislature are dovetailed together in a sing e working unit ' —Ogg and Zink

सवैधानिक सुरक्षा प्राप्त है, लेकिन एक प्रलेख के अन्तगत उसका सकलन नही हुआ है। कुछ अधिकार, जैसे बन्दी-प्रत्यक्षीकरण, आदेश की सुविधा, प्रार्थना का अधिकार आदि बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, १६७९ ( Hebeas Corpus Act, 1679 ) और अधिकार-पत्र १६६९ ( Bill of rights, 1669 ) जैसे अभिलेखो मे उल्लिखित है। अन्य अधिकार, जैसे एकत्रित होने और भाषण की स्वतन्त्रता, धन की आदि सामान्य विधि ( Common Law ) पर आधारित है। इस पद्धति के अन्तगत यह आवश्यक नही कि अधिकार लिपिबद्ध हो ही, या उन्हे सवैधानिक सुरक्षा मिले ही, बल्कि उनका अस्तित्व इस बात पर निभर करता है कि उन्हे प्रतिबन्धित न किया गया हो या वे दूसरे के अधिकारो के विपरीत न हो। लेकिन सच पूछा जाय तो ब्रिटेन म नागरिक अधिकारो की सुरक्षा के पीछे विधि के शासन' ( Rule of Law ) का बहुत बडा हाथ है जिसके अन्तगत राज्य व्यक्तिगत सम्पत्ति और स्वतन्त्रता के क्षेत्र म हस्तक्षेप नही कर सकता। अन्तत नागरिक अधिकारो के पीछे सबसे महत्त्वपूण अनुशक्ति प्रजातान्त्रिक परम्परा है, जनता का अधिकारो से परम्परागत प्रेम, जनमत की शक्ति, प्रेस की सजगता और निर्वाचको की प्रजातन्त्र मे अधिकारियो को अनुशासित करने का अधिकार—ये तथ्य नागरिक अधिकारियो की सुरक्षा के पीछे प्रमुख हैं। कुछ आलोचको का कहना है कि ससद् नागरिक अधिकारो को सीमित, निलम्बित या समाप्त कर सकती है, क्योकि ब्रिटेन मे ससद् की सर्वोच्चता को मान्यता दी गयी है। लेकिन वस्तुत परम्परा तथा जनमत के चलते ससद की शक्ति बहुत सीमित है, साधारणत वह व्यक्तिगत अधिकारो के क्षेत्र म हस्तक्षेप नही करती है। इगलैंड मे नागरिक अधिकार उन देशो से अधिक सुरक्षित है जहा उन्हे सवैधानिक सुरक्षा प्रदान की गई है। सच पूछा जाय तो ऑग और जिंक के शब्दो मे "स्वतन्त्रता की सुरक्षा की अन्तिम और प्रभावपूण अनुशक्ति लिखित उद्घोषण नही, बल्कि परम्परा, सिद्धान्त और जनमत है।"[1]

१३ ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियाँ —प्रो० हरिमोहन जैन ने अपनी पुस्तक 'ग्रेट-ब्रिटेन की शासन प्रणाली' मे ब्रिटिश सविधान की आधुनिक प्रवृत्तियो का सकलित किया है।

(i) यद्यपि ब्रिटिश सविधान मुख्यत अलिखित है, वत्तमान काल मे इसमे परिवत्तन लाने के लिए केवल प्रथाओ या परम्पराओ का सहारा नही लिया जा रहा है। आधुनिक काल के अधिकाश मुख्य परिवत्तन लिखित कानून द्वारा सम्पन्न किये गये हैं, उदाहरणस्वरूप १९११ तथा १९४९ के पार्लियामेंट ऐक्ट, १९१९ का मन्त्रियो के पुन निर्वाचन-सम्बन्धी कानून, १९२७ का रायल एण्ड पार्लियामेंट्री टाईटिल्स ऐक्ट, १९३७ और १९४६ का मिनिस्टर्स ऑफ दी क्राउन ऐक्ट और १९५३ का रीजेंसी ऐक्ट।

(ii) ब्रिटिश शासन-व्यवस्था एकात्मक है। परतु आधुनिक काल म विकेन्द्रीकरण के चिह्न दृष्टिगोचर होते है। इगलैंड, उत्तरी आयरलैंड तथा वेल्स को क्षेत्रीय प्रशासन सम्बन्धी

---

1 "After all, it is not paper declaration that supply the most effective guarantees of liberty, but rather the sanction of tradition, principle and public opinion" —*Ogg and Zink*.

स्वायत्तता देने की माँग गत वर्षों में की गई है। आयरलैंड में पृथक् संसद की संस्थापन ने इस आन्दोलन को बल दिया है। राष्ट्रीय सुरक्षा तथा उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के हेतु क्षेत्रीय आधार पर कुछ प्रशासकीय विभागों का संगठन किया।

(iii) संसद की शक्ति का ह्रास तथा मंत्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख आधुनिक प्रवृत्ति है। मन्त्रिमण्डल पर संसद् का नाम-मात्र का नियन्त्रण रह गया है। संसद मन्त्रिमण्डल के निर्णयों की पुष्टि करने के लिए एक रबर का मुहर बन गई है। इसके विपरीत मन्त्रिमण्डल के हाथ देश की वास्तविक प्रशासकीय तथा विधायिका शक्ति चली आई है। फलतः मन्त्रिमण्डल एवं संसद् के सम्बन्ध में क्रान्तिकारी परिवर्तन दीख पड़ता है।

(iv) आधुनिक काल में शासन व्यवस्था में जनतन्त्र का अधिकाधिक विकास हो रहा है। उदाहरणार्थ १९४९ में लार्ड-सभा की शक्तियों को कम कर दिया गया, १९४८ में विश्वविद्यालयों के लोक-सभा में प्रतिनिधित्व को समाप्त कर दिया गया, तथा स्त्रियों को लॉर्ड सभा की सदस्यता का अधिकार दिया गया।

(v) ब्रिटिश उपनिवेशों के सम्बन्ध में भी महत्वपूर्ण विकास हुए। १९३१ के वेस्टमिनस्टर अधिनियम द्वारा यह निश्चित किया गया कि उपनिवेश पूर्णतया स्वतन्त्र होंगे। अधिकांश ब्रिटिश उपनिवेश, गणतन्त्र हो गये हैं। कुछ भूतपूर्व उपनिवेशों जो गणतन्त्र नहीं है, का नाम-मात्र का राज्याध्यक्ष अभी भी ब्रिटिश सम्राट है। वह गवर्नर-जनरल की नियुक्ति करता है। १९४० में राष्ट्रमण्डल की स्थापना की गई जिसका अध्यक्ष ब्रिटिश सम्राट है। गणतन्त्र बनने के उपरान्त भी भारत, घाना, पाकिस्तान आदि राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं।

(vi) द्वितीय महायुद्ध के पूर्व कई बार अल्पमत तथा संयुक्त मन्त्रिमण्डलों का निर्माण हुआ। लेकिन १९४५ के उपरान्त ऐसा प्रतीत होता है कि एकदलीय तथा बहुदलीय मन्त्रिमण्डलों का निर्माण सम्भव हो गया है। १९६४ में विल्सन मन्त्रिमण्डल का निर्माण केवल ४ सदस्यों के बहुमत के आधार पर हुआ था। परन्तु अप्रैल, १९६६ में मजदूर दल को अन्य दलों की तुलना में बहुत ज्यादा जगहें मिलीं। इसके ३६३ तथा अन्य दलों के २६७ सदस्य निर्वाचित हुए।[1]

(vii) देश के दोनों प्रमुख दलों में सर्वसम्मति सिद्धान्त के सम्बन्ध में अधिक सहमति तथा निकटता उत्पन्न हो गई। एक ओर मजदूर दल की अतिवादी विचारधारा में संशोधन हो गया है और दूसरी ओर अनुदार दल की विचारधारा में पर्याप्त प्रगति हो गई है। दोनों दल समान रूप से संविधान के मौलिक सिद्धान्त को मान्यता प्रदान करने लगे हैं।

## सारांश

**संविधान की प्रकृति**—अनेक विद्वानों का कहना है कि इंग्लैंड में संविधान जैसी कोई वस्तु नहीं है। इसके पक्ष में तीन तर्क दिये जाते हैं (i) ब्रिटिश संविधान अलिखित है (ii) यह विश्व का सबसे नम्य संविधान है, तथा (iii) उसमें उच्च आधारभूत नियमों का अभाव है। लेकिन उपर्युक्त तर्क भ्रामक है, क्योंकि (i) ब्रिटिश संविधान में लिखित और अलिखित दोनों तत्त्व विद्यमान हैं, (ii) वह नम्य नहीं बल्कि यथाकाल व्यवस्था योग्य है, और (iii) उसमें आधारभूत नियम भी वर्त्तमान है। ब्रिटिश संविधान

का सच्चा स्वरूप यह है कि वह बृहत् अर्थ में संविधान है तथा एक गतिशील संविधान है। निष्कर्षतः ब्रिटेन में अन्य देशों की तरह संविधान का अस्तित्व है।

ब्रिटिश संविधान के निम्नलिखित प्रमुख स्रोत हैं संविधान की विधियाँ (संवैधानिक सीमा-चिह्न अधिनियम और परिनियम, न्यायिक निर्णय, सामान्य विधि और टीकाएँ) और संविधान के अभिसमय।

ब्रिटिश संविधान का प्रमुख विशेषताएँ यों हैं सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर, विकसित संविधान, अधिकांशतः अलिखित और अंशतः लिखित, नम्य संविधान, एकात्मक संविधान, संसदीय शासन प्रणाली, संसद की सर्वोच्चता, विधि का शासन, न्यायाधीशों द्वारा निर्मित संविधान, पितृगत सिद्धान्त, सिमित शक्ति-पृथक्करण और स्वतन्त्रताएँ।

## प्रश्न

1 Critically examine the nature of the British Constitution

(ब्रिटिश संविधान की प्रकृति की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।)

2 "The British constitution does not exist" What justification is there for such a view ? (All U 1955)

("ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व नहीं है।" क्या यह कथन सही है ?)

3 "The British constitution is the child of wisdom and chance" Examine this statement (B U 1956 S, P U 1956 A)

("ब्रिटिश संविधान विवेक तथा संयोग की संतान है।" इस कथन का विश्लेषण करें)।

4 Describe the sources of the British Constitution (Punjab U 1945)

(ब्रिटिश संविधान के स्रोतों का वर्णन करें।)

5 What is meant by conventions of the constitution ? What are the main sanctions of the constitution ? Illustrate your answer with examples (Agra U 1940, 42, '45, '54, '55, P U '48 A '52 S, '55 A, '57 A, '59 S, '61 A, B U '54 S, '57 S, '59 A)

(संविधान के अभिसमय से आप क्या समझते है ? संविधान के पीछे कौन-कौन अनुशक्तियाँ है। उदाहरण सहित समझायें।)

6 'The British system of government, though grounded in law, is largely dependent on constitutional conventions" Discuss and illustrate (B U 1957, '59 S, R U '62 A)

("ब्रिटिश शासन-पद्धति कानूनों पर आधारित होने पर भी संवैधानिक अभिसमयों पर आधारित है।" इस कथन की उदाहरण सहित विवेचना करें।)

7 Explain fully the distinction between the law and the convention of the constitution Why are the conventions obeyed ?
(अभिसमय और विधि म क्या अन्तर है ' अभिसमयो का पालन क्यो होता है ?)

8 Briefly describe the salient features of the English constitution
(ब्रिटिश सविधान की विशेषताओ का वणन करें।)

9 "The government of the United Kingdom is in ultimate theory, an absolute monarchy, in form a limited monarch and in actual character a democratic republic' Explain
(ब्रिटिश सविधान सिद्धातत निरकुश राजतन्त्र, स्वरूप मे सीमित राजतन्त्र और व्यवहार मे लोकतन्त्रात्मक गणतन्त्र है।" इस कथन की विवेचना करें।)

10 "The British constitution is a judge made constitution" Discuss
( ब्रिटिश सविधान न्यायाधीशो द्वारा निर्मित है।" समीक्षा करे।)

11 "In the British constitution nothing is what it seems to be or seems to be what it is" Discuss
("ब्रिटिश सविधान मे कोई बात जैसी दिखाई देती ह वैसी नही है और जैसी है वैसी दिखाई नही देती।' इस कथन की व्याख्या कर।)

12 What are the striking features of contrast of the constitution of the U K and the U S A
(ब्रिटिश तथा अमरीकी सविधान के आधारभूत भेदो पर प्रकाश डाले।)

13 Discuss the main elements that go to make the British constitution (Nag U 1947, P U 1951 A )
(उन तत्त्वो का वणन करें जिनमे मिलकर ब्रिटिश सविधान बना है।)

14 Describe the salient features of the British constitution (Rav U B A (Pre ) 1965)
(ब्रिटिश सविधान की प्रमुख विशेषताओ का वणन कर।)

15 What are the 'conventions of the constitution' ? Discuss their importance with illustrations from the British constitution (Rav U B A (Pre ) 1965)
(सवैधानिक परम्पराओ से आप क्या समझते है ? ब्रिटिश सविधान से उदाहरण देते हुए उनका महत्त्व समझाइये।)

16 Explain clearly the distinction between parliamentary and presidential types of executives, keeping in view the constitutions of England and U S A (Vikram Univ B A (Part II) '63)
(इगलैंड तथा सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान को दष्टि मे रखते हुए ससदीय तथा अध्यक्षात्मक पद्धति की कायपालिकाओ का विवरण दीजिय।)

17 What is a constitutional convention ? Mention a few such conventions and show how they helped in the development of the constitutions in England and the U S A (Vikram Univ B A (Part (II) '62 )
(सवैधानिक अभिसमय का क्या अर्थ है ? कुछ अभिसमयों का उल्लेख करके यह बतलाइये कि उनके द्वारा इंगलैंड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानों के विकास में कैसे सहायता मिली ।)

18 What is the importance of 'constitutional conventions in the working of the British constitution ? Explain with examples

(Indore Univ 1965)

(सवैधानिक अभिसमयों का ब्रिटेन के संविधान के कार्यान्वयन में क्या महत्त्व है ? उदाहरण देकर समझाइये । )

"*The Crown is an artificial or juristic person it is not incarnate and it never dies*" —Munro

"*If the crown is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur upon which the soil is bent and as such it is not only useful but an essential part of the vessel*" —Lowell

४

# क्राउन—राजतन्त्र और उसका औचित्य

## (Crown—Kingship and Its Justification)

१ सम्राट और क्राउन— वैधानिक सत्य, राजनीतिक असत्य, सम्राट की शक्ति का हस्तान्तरण, क्राउन अविनाशी, क्राउन की परिभाषा, सम्राट् और क्राउन म दो प्रमुख भेद।

२ क्राउन की शक्तियाँ—सम्राट की अभिहित शक्तियाँ, क्राउन की शक्तियों के स्रोत, क्राउन की शक्तियाँ, सम्राट पद और उत्तराधिकार के नियम, वंशानुगत सिद्धान्त का महत्त्व।

३ सम्राट के विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ—विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ, आर्थिक सहायता सिविल लिस्ट।

सम्राट का स्थान— सिद्धान्त और व्यवहार, सम्राट राज्य करता है, शासन नही, सम्राट् कोई गलती नही कर सकता, गलत निष्कर्ष शक्ति के स्थान पर प्रभाव।

४ राजपद का औचित्य—राजतन्त्र—राजनीतिक असंगति अंगरेज जाति राजतन्त्र के पक्ष म, राजतन्त्र के पक्ष म जनमत का परिवर्त्तन, सम्राट् का व्यक्तिगत अधिकार, सम्राट शासन का आलोचक परामर्शदाता तथा मित्र है सम्राट् मध्यस्थ के रूप मे, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र म सम्राट का महत्त्व, सम्राट ब्रिटिश जाति के प्रधान के रूप म, सम्राट का सामाजिक व्यक्तित्व, सम्राट अविच्छिन्नता तथा स्थायित्व के प्रतीक, सम्राट् सतुलन के रूप मे, आर्थिक औचित्य, सम्राट तथा ससदीय प्रणाली, क्या निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट को स्थानान्तरित कर सकता है, निष्कर्ष।

### १ सम्राट् और क्राउन

### (King and Crown)

वैधानिक सत्य, राजनीतिक असत्य —सिद्धान्त और तथ्य म विभेद, ब्रिटिश सविधान की प्रमुख विशेषता है। यह वह सविधान है जिसमे वैधानिक सत्य (legal truth) प्राय

राजनीतिक असत्य ( Political untruth ) हो जाता है। इसी प्रसंग में ग्लैडस्टोन ने सम्राट और क्राउन के अन्तर को ब्रिटिश संविधान का सबसे महत्त्वपूर्ण तथ्य कहा है। आज से सौ वर्ष पूर्व बेजहॉट ने कहा था कि महारानी विक्टोरिया सेना को बरखास्त कर सकती है, ब्रिटानी के विजय के लिए युद्ध छेड़ सकती है, प्रत्येक प्रजा को पीयर बना सकती है या कोई भी अन्य विनाशकारी कार्य कर सकती है। ग्लैडस्टोन ने भी सम्राट की शक्तियों का इसी विशद् रूप में वर्णन किया। निस्सन्देह, कुछ शताब्दी पहले सम्राट इन शक्तियों का निरंकुश रूप से उपभोग करता था। लेकिन आज सम्राट की शक्ति की यह रूपरेखा एक वैधानिक सत्य मात्र है। राजनीतिक सत्य तो यह है कि शासन शक्तियों का प्रयोग सम्राट द्वारा नहीं, अपितु 'क्राउन' द्वारा होता है।

**सम्राट् की शक्ति का हस्तान्तरण**—अब एक जटिल प्रश्न उठता है कि क्राउन क्या है? क्राउन का शाब्दिक अर्थ है—"वह टोपी जिसे सम्राट् राज्य-पद के चिह्न-स्वरूप पहनता है।" लेकिन आज क्राउन का प्रयोग विशिष्ट अर्थ में होता है। इस विशिष्ट अर्थ को इतिहास के माध्यम से समझा जा सकता है। पहले इंगलैण्ड में निरंकुश राजतन्त्र था, क्राउन को धारण करने वाले सम्राट के हाथ में राज्य के समस्त अधिकार रहते थे। सम्राट की शक्तियाँ उसकी व्यक्तिगत हैसियत से प्राप्त होती थी, क्योंकि प्रत्येक राजा व्यक्तिगत रूप से निर्वाचित होता था। अतः उसकी मृत्यु के पश्चात् 'अराजकता काल' ( Interregnum ) कायम हो जाता था। लेकिन धीरे-धीरे राजतन्त्र पितृानुगत हो गया। फलतः उसका स्वरूप एक संस्था या पद का हो गया जिसका कार्य राजाओं की मृत्यु या पदासीन होने के बावजूद अनवरत रूप से चलता रहा। राजा के व्यक्तिगत अधिकार राजतन्त्र-रूपी संस्था को हस्तांतरित होने लगे, जिनका उपयोग संसद और मुख्यतः मन्त्रिगण करने लगे। १७७४ ई० में हार्डवीक ( Hardwicke ) ने जार्ज द्वितीय से कहा—श्रीमान आप के मन्त्रिगण सरकार के साधन-मात्र हैं। जार्ज द्वितीय ने मुस्कुराते हुए उत्तर दिया—"इस देश में मन्त्रिगण ही वास्तविक राजा हैं।"[1]

करीब एक सौ वर्षों के बाद जार्ज द्वितीय के कथन की सत्यता स्पष्ट हो गयी—मन्त्रिगण राजा के नौकर न रह गये, बल्कि मालिक बन गये।

**क्राउन एक संस्था**—इस प्रकार ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत एक नयी संवैधानिक संस्था का अभ्युदय हुआ। राजाओं की मृत्यु होते ही, नये राजा पदारूढ़ होते, लेकिन राजतन्त्र एक संस्था के रूप में अनवरत रूप में चलता रहता। इस संस्था को क्राउन कहा जाने लगा। संवैधानिक दृष्टि से क्राउन का अर्थ है—सम्राट का पद एवं सम्मान के रूप में। इस प्रकार सम्राट एक व्यक्ति है, परन्तु क्राउन एक संस्था ( Crown-An Institution ) है जिसमें शासन की शक्तियाँ एवं परम्पराएँ निहित है। आज भी सम्राट व्यक्तिगत रूप से क्राउन पहनता है उसी के नाम पर राज्य के सभी कार्य होते हैं, विधान सभी शक्तियों का स्रोत भी वही है, लेकिन व्यवहारतः उनका प्रयोग सम्राट व्यक्तिगत रूप में नहीं करता, बल्कि एक संस्था के रूप में करता है।

**क्राउन अविनाशी**—क्राउन की एक अन्य विशेषता यह है कि वह कभी मरता नहीं, उसका अन्त नहीं होता। यह अविनाशी (Immortal) है। सम्राट् एक व्यक्ति है, वह जन्म ग्रहण

1 He (Hardwicke) then said, "Your Ministers, Sir, are only your instruments of Government."

The king smiling ansewerd, "Ministers are the kings in this country."

करता है, उसकी मृत्यु होती है, लेकिन क्राउन एक संस्था है, इसलिए वह कभी भी मरता नहीं, बल्कि स्थायी है। "सम्राट् मृत हो गया, सम्राट् चिरजीवी हो।"[1] का जयघोष सम्राट् के व्यक्तिगत रूप और राजत्व की संस्था के अन्तर पर प्रकाश डालता है। इस कथन का अर्थ है कि सम्राट-विशेष की मृत्यु हो सकती है, लेकिन क्राउन या सम्राट् का पद (Institution of kingship) स्थिर है। उसके अधिकार, कर्त्तव्य तथा परमाधिकार कभी भी स्थगित नहीं होते, बल्कि एक सम्राट से दूसरे के पास स्थानान्तरित होते हैं। एक सम्राट के मृत्युपरान्त दूसरे सम्राट का उत्तराधिकार स्वतः हो जाता है। ब्लैकस्टोन के शब्दों में, "हेनरी" एडवर्ड या जार्ज मर सकते है, लेकिन राजा (क्राउन) कभी नहीं मरता।'[2]

**क्राउन की परिभाषा**—क्राउन कोई व्यक्ति विशेष नहीं है। यह एक गढ़ी हुई योजना, एक अमूर्त विचार है। प्रो० मुनरो के अनुसार "क्राउन एक कृत्रिम तथा विधि-व्यक्ति है। यह न शरीर धारण करता है, न मरता है।"[3] सर मॉरिस एमौस के शब्दों में, "क्राउन वैधानिक रूप में सम्राट् की प्रभु-शक्तियों, असाधारण अधिकारों एवं सामान्य अधिकारों का भण्डार है।" सर सिडनी लो इसको "सुविधाजनक कामचलाऊ उपकल्पना"[4] कहते हैं। डा० फाइनर के कथनानुसार, जब हम "राजनीति में कार्यों की विवेचना करते हैं तब हमारा मतलब उस प्रेरक शक्ति से है जिसका निर्माण जनता, संसद् तथा मन्त्रि परिषद् ने सदियों के संवैधानिक विकास में स्थापित कुछ औपचारिक प्रबन्धों के अनुसार किया है। क्राउन इन राजनैतिक शक्तियों के असली केन्द्रों के ऊपर एक अलंकृत उपाधि है।"[5] ऑग और जिंक के शब्दों में क्राउन "राजा, मन्त्रिगण तथा संसद् के विलक्षण संगम से निर्मित सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति के पीछे एक कल्पना है। हम सत्ता के इसी कुछ-कुछ अविचारणी सम्मिश्रण को क्राउन कह सकते हैं।'[6] इस प्रकार क्राउन, राजा, मन्त्री तथा संसद तीनों का संयोग है। राजा क्राउन का भौतिक प्रतीक है, लेकिन मन्त्रि मंडल उसका सबसे अधिक स्थूल एवं द्रष्टव्य प्रतीक है। वस्तुतः वृहत अर्थ में क्राउन का तात्पर्य 'पूरी सरकार' (the Government) से है।

**सम्राट् और क्राउन में दो प्रमुख भेद**—निष्कर्ष रूप में, राजा और क्राउन (King and Crown) में दो मुख्य भेद हैं—प्रथमतः, राजा एक व्यक्ति है, लेकिन क्राउन एक संस्था है। राजा मरता है लेकिन क्राउन स्थायी है। राजा द्रष्टव्य है, क्राउन अदृश्य है। द्वितीयतः, राजा क्राउन का एक अवयवभूत अंग है। उसके अतिरिक्त मन्त्रि परिषद् तथा संसद् मिलकर क्राउन का

---

1 "The king is dead, long live the king"

2 "Henry, Edward, or George may die but the king survives them all'
—*Blackstone*

3 "The Crown is an artificial or juristic person, it is not incarnate and it never dies"—*Munro*

4 "A convenient working hypothesis'—*Sir Sidney Low*

5 'When we talk of the actions of the Crown in politics we mean that the people, parliament and the cabinet have supplied the motive power through the formal arrangements, crown established by centuries of constitutional development The Crown is the ornamental cap over all these effective centres of political energies —*Finer*

6 "The Crown is only a sort of fiction standing back of the actual supreme executive authority embodied in a subtle association of sovereign ministers and parliament —*Ogg and Zink*

निर्माण करते है। अत, क्राउन की शक्तियो का उपयोग राजा सामान्य जनसाधारण के प्रतिनिधियो द्वारा करता है।

## २ क्राउन की शक्तियाँ

## ( Powers of Crown )

सम्राट् की अभिहित शक्तियाँ —क्राउन की शक्तियाँ सम्राट की वैयक्तिक शक्तियाँ नही, बल्कि उसकी अभिहित शक्तियां ( Nominal Powers ) हैं। इन शक्तियो का उपभोग सम्राट स्वय नही करता, मन्त्रिगण सम्राट के नाम पर करते है। मन्त्री लोग ससद के प्रति उत्तरदायी होते है। अत ससद् ने उन्हे अधिकार दिया है कि वे इन शक्तियो का उपभोग करें। मन्त्री ही देश के वास्तविक शासक है और वे सम्राट् के नाम पर उसकी अभिहित शक्तियो का उपभोग करते है।

क्राउन की शक्तियो के स्रोत —क्राउन की शक्तियो के दो मुख्य स्रोत ( Sources) है—परिनियम और परमाधिकार। क्राउन की परिनियमित शक्तियो का तात्पर्य उन कर्त्तव्यो से है जिनको पूरा करने के लिए ससद ने अधिनियमो द्वारा कार्यपालिका को आदेश मिला हो। इन शक्तियो के अन्तर्गत शासन के विभिन्न विभागो के सचालन-सम्बन्धी तथा स्थानीय या अन्य प्रशासन अधिकारियो पर नियन्त्रण से सम्बन्धित प्राधिकार सम्मिलित है। डायसी के शब्दो मे परमाधिकार "क्राउन की स्वच्छन्द एव स्वाधीन शक्ति का शेष है जो कभी-कभी उसके हाथो मे न्यायानुसार छोड दिया जाता है।'[1] ये शक्तियाँ क्राउन की साधारण विधि से प्राप्त होती है। प्रारम्भ मे राजा सामन्त होता था और इस नाते उसे कुछ अधिकार प्राप्त होते थे। १७ वी सदी तक ये अधिकार सम्राट् की शक्ति के मुख्य आधार बने रहे। अधिकारो का यही समूह सम्राट का परमाधिकार था। लेकिन कालान्तर मे इन परमाधिकारो के उपभोग के लिए सम्राट् और ससद् के बीच सघर्ष छिड गया। ससद् की विजय हुई, सम्राट के व्यक्तित्व मे निहित प्राय परमाधिकार छीन लिये गये। कुछ परमाधिकार परिनियमो द्वारा रद्द कर दिये गये। कुछ बहुत काल तक प्रयुक्त न होने के कारण स्वय ही नष्ट हो गये और जो शेष रहे उन्हे क्राउन ने ग्रहण कर लिया। क्राउन के परमाधिकारो की बहुलता के कारण उन्हे सूचीबद्ध करना असम्भव है। फिर भी कुछ प्रमुख परमाधिकार उल्लेखनीय हैं, जैसे—ससद् का आहूत करना, युद्ध अथवा तटस्थता की घोषणा, सन्धियो का अनुसमर्थन, सार्वजनिक पदो पर नियुक्ति, राजसेवको की बर्खास्तगी, उसकी सेवा स्थिति की उचित व्यवस्था करना और अपराधियो को क्षमा करने का अधिकार। इन परमाधिकारो मे एक सुगम तन्त्र ( convenient mechanism ) होता है जिसमे शासन के विभिन्न महत्त्वपूर्ण क्रिया-कलाप चलते रहते है। इन स्रोतो पर आधारित शक्तियो के अतिरिक्त क्राउन की कुछ ऐसी शक्तियाँ है, जो पूर्णरूपेण न परिनियम पर आधारित है और न परमाधिकार पर, बल्कि मूलत वे परमाधिकार की उपज हैं, लेकिन बाद मे परिनियम द्वारा परिभाषित या सीमित की गयी है।

क्राउन की शक्तियाँ—सिकुडन और फैलाव —क्राउन की शक्तियो से सम्बन्धित एक अन्य विशेषता यह है कि वे सतत परिवर्तनशील है—कभी उनमे घटती होती है, तो कभी बढ़ती।

[1] "The residue of discretionary or arbitrary authority which at any … is legally left in the hands of the Crown."

घटती मुख्यत तीन तरीकों से हुई है—सम्राट् और राष्ट्र के बीच महान् समझौते, जैसे—मैग्ना कार्टा, निषेधात्मक विधयक, जैसे—अधिकार-पत्र, और शक्तियों का अनुप्रयोग, जैसे—संसद् की अनुमति के बिना पीयर नियुक्त करने के अधिकार की समाप्ति। दूसरी ओर क्राउन की शक्तियाँ परम्पराओं और विधेयक के द्वारा बढ़ी भी हैं। ब्रिटिश संविधान का एक विरोधाभास है कि प्रजातन्त्र के विकास के साथ क्राउन की शक्तियाँ भी बढ़ती गयी हैं। अतः "किसी भी समय क्राउन की शक्तियाँ उस खींचातानी से जनित अधिकारों का कुल योग है।"[1]

क्राउन की व्यापक शक्तियों का अध्ययन निम्नलिखित वर्गों में अन्तर्गत किया जा सकता है —

१ कार्यपालिका शक्तियाँ ( Executive Powers )

(i) प्रशासन-निर्देशन —अमरिका के राष्ट्रपति की तरह क्राउन का शासन प्रमुख कार्य प्रशासन का निर्देशन ( Direction of Administration ) करता है। वह सर्वोच्च कार्यपालिका सत्ता है। अतः उसका कर्त्तव्य है कि वह अपने अधीन सारा राष्ट्रीय विधियों का यथावत पालन कराये। प्रशासनिक विभागों और राष्ट्रीय सेवाओं के समस्त कार्यों की निगरानी वही करता है। वह देश की प्रचलित विधि के अनुकूल राजस्व इकट्ठा करता है तथा उसमें वृद्धि करता है। क्राउन को समस्त पदाधिकारियों की नियुक्ति के लिए अनन्य अधिकार है, वह सारे राष्ट्रीय एवं प्रशासनिक पदों पर नियुक्तियाँ करता है, जैसे—स्थल तथा नभ-सेना के उच्च पदाधिकारी, न्यायाधीश बिशप इत्यादि। इसके अतिरिक्त वह न्यायाधीशों को छोड़कर अन्य अधिकारी के विरुद्ध अनुशासन की कार्यवाही कर सकता है तथा उन्हें पदच्युत कर सकता है। कर्मचारियों की सेवा-स्थिति की उचित व्यवस्था करना उसी का काम है। वह राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च सेनापति है। क्राउन का एक अन्य कार्यपालिका-सम्बन्धी कार्य स्थानीय प्रशासन की देख भाल करना तथा इन पर नियन्त्रण रखना है। इस क्षेत्र में अमेरिका के राष्ट्रपति से भी यह अधिक शक्तिशाली है।

(ii) वैदेशिक सम्बन्ध का संचालन —वैदेशिक सम्बन्ध का निर्वहन ( Conduct of Foreign Relations ) भी क्राउन ही करता है। समस्त विदेशी मामले या विदेशी कार्य उसी की ओर से अथवा उसी के नाम से होते हैं। स्वदेश के राजदूतों और कूटनीतिक प्रतिनिधियों को विदेश में भेजने तथा विदेशी राजदूतों या कूटनीतिक प्रतिनिधियों का स्वागत करने का कार्य सम्राट् द्वारा सम्पन्न होते हैं। युद्ध की घोषणा करना और संधि करना क्राउन के परमाधिकार हैं। अन्तर्राष्ट्रीय अनुबन्ध उसी के नाम पर किये जाते हैं। यह उल्लेखनीय है कि अमरिका के विपरीत सिर्फ 'उच्च नैतिक महत्त्व की संधि" को छोड़कर साधारण सन्धि के लिए संसद की स्वीकृति आवश्यक नहीं है।

(iii) उपनिवेश सम्बन्धी कार्य —अतः ब्रिटेन के उपनिवेशों तथा सुदूरस्थ अधीन प्रदेशों के शासन का क्राउन ही वास्तविक अध्यक्ष है। वह राष्ट्रमंडलीय देशों का भी औपचारिक प्रधान है, स्वशासित राष्ट्रमंडलीय देशों, जैसे—न्यूजीलैंड, कनाडा, आस्ट्रेलिया इत्यादि में गवर्नर जेनरल की नियुक्ति करता है।

२ विधायिनी शक्तियाँ ( Legislative Powers )

1 "The powers of the Crown at any given moment comprises, therefore the sum total of authority resulting from this pull and haul of forces
—Ogg and Zink

(i) संसद् से सम्बन्ध —सयुक्त-राज्य अमेरिका मे शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धात को अपनाया गया है। कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका तीनो विभागो को अलग अलग रखा गया है। फिर भी इस सिद्धात को पूर्ण-रूपेण लागू नही किया जा सका। इंगलैंड मे तो इस सिद्धात का कोई महत्त्व ही नही दिया गया। वहा कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक दूसरे से अभिन्न रखा गया है। विधायिनी शक्ति ससद सहित किसी सम्राट् के हाथो मे है। कोई भी परिनियम जब संसद द्वारा पारित होता है तब उसमे लिखा रहता है—"यह परिनियम सम्राट द्वारा लार्ड सभा और कामन्स सभा के सदस्यो की अनुमति से और उनके अधिकार से पारित किया जाता है।" यहा सम्राट का तात्पर्य क्राउन से है। अत क्राउन राष्ट्रीय विधानमण्डल का अभिन्न अग है। उसकी स्वीकृति सविधि पारित होने के लिए आवश्यक है। कोई भी विधेयक तब तक सविधि पुस्तक (Statute Book) मे दर्ज नही हो सकता जब तक कि सम्राट उस पर हस्ताक्षर न करे। सम्राट् को ससद् पारित किसी विधेयक की स्वीकृति प्रदान करने या उसका प्रतिनिषेध (Veto) करने का अधिकार है। लेकिन यह प्रतिनिषेध-अधिकार स्वय लुप्त हो गया, १७०७ ई० के बाद इसका प्रयोग कभी नही हुआ। आजकल तो सम्राट स्वय विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भी नही देता अपितु पाच कमिश्नर, जिनकी नियुक्ति क्राउन राजकीय साइन मैन्युअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते है। इस कार्य के अतिरिक्त सम्राट् कुछ अन्य कार्यो को भी करता है। वह सिंहासन-भाषण (Speech from the Throne) देता है, ससद् का उद्घाटन करता है, उसका अधिवेशन बुलाता है, उसका विसर्जन करता है, उसे विघटित करता है तथा आवश्यकतानुसार पीयरो (Peers) को नियुक्त करता है।

(ii) सपरिषद् आदेश —विधायिनी शक्तियो के अन्तर्गत क्राउन का एक अन्य प्रमुख कार्य, सपरिषद आदेश (Orders in Council) निकालना। सपरिषद-आदेश कार्यपालिका सम्बन्धी कुछ आज्ञाएँ हैं। वर्तमान युग मे इनकी सख्या बहुत बढ गयी है। इनका महत्त्व विधि के समान है। ये दो प्रकार के होते है। प्रथमत, वे आदेश जो साधारण प्रशासनिक नियम होते है और उन नियमो के आधार पर शासन की विभिन्न शाखाएँ अपना-अपना दैनिक-कार्य (Routine Business) चलाती है। द्वितीयत, वे आदेश जिनकी आज्ञा ससद देती है और जो प्राय परिनियम आदेश (Statutory Orders) होते हैं।

३ न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers) —क्राउन को न्याय का स्रोत (Fountain of Justice) कहा जाता है। इस ऐतिहासिक कथन का अर्थ है कि सम्राट का सद विवेक न्याय-व्यवस्था मे अन्तिम वाक्य है। लेकिन अब यह कथन व्यावहारिकता से बहुत दूर है। अन्य देशो की तरह इगलैंड मे भी स्वतन्त्र न्यायपालिका के सिद्धात को अपनाया गया है। फिर भी न्यायालय क्राउन के अधिकार क्षेत्र से पूरी तरह बाहर नही है। इगलैंड के सभी न्यायालय सम्राट के न्यायालय है, समस्त न्याय सम्राट् के नाम से होते है। सम्राट ही न्यायाधीशो की नियुक्ति करता है और ससद की सम्मति से उन्हे पदच्युत करता है। समस्त अधिकारियो को उसी के नाम से दण्डित किया जाता है। वह उपनिवेशो एव डामिनियनो की अन्तिम अपीले सुनता है। प्राविधिक रूप से प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति सम्राट् को विशेष निर्णय देने के लिए परामर्श देती है। क्राउन को क्षमादान (Pardon) और प्रविलम्बन (Reprive) के अधिकार भी प्राप्त हैं।

४ धार्मिक शक्तियाँ (Religious Powers) —एग्लिकन ( Anglican ) और प्रेसबिटेरियन (presbyterian) चर्च राज्य के अवयव रूप मे है। उनका नियन्त्रण क्राउन तथा ससद् द्वारा होता है। इगलैड के स्थापित चर्च के प्रमुख (Head of the Established Church of England) होने के नाते वह कैंटरबरी तथा यार्क आर्च-बिशपो, बिशपो तथा अन्य चर्चों के पदाधिकारियो को नियुक्त करता है। राजा की अनुमति से ही चर्च ऑफ इगलैड की राष्ट्रीय सभा (National Assembly of the Church of England) की समस्त कार्यवाहियाँ होती है। सम्राट् चर्च के अन्तर्गत अनुशासन-सम्बन्धी विषयो का सर्वोच्च अधिकारी है। धार्मिक अदालतो (Ecclesiastical Courts) से अपीलें प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति के पास आती है। स्कॉटलैड के स्थापित चर्च (Established Church of Scotland) के सम्बन्ध मे क्राउन की शक्तियाँ उतनी महत्त्वपूर्ण नही है।

५ सरक्षण और सम्मान की शक्तिया (*Powers of Patronage and Honours*)—सम्राट को 'सम्मान का स्रोत' (Fountain of Honours) भी कहा जाता है। वह सरक्षण (Patronage) प्रदान करता तथा विशिष्ट व्यक्तियो को उपाधि प्रदान करता है।

क्राउन की शक्तियाँ किस प्रकार व्यवहृत होती है —उपर्युक्त शक्तियो का प्रयोग सम्राट् के नाम पर किया जाता है। लेकिन यह वैधानिक सत्य आज राजनीतिक असत्य हो गया है। वस्तुत ये शक्तिया व्यक्तिगत (King-in person) सम्राट् की नही, बल्कि सस्थागत सम्राट (Institution of Monarchy) अर्थात क्राउन की है। व्यवहार मे इनका उपयोग मन्त्रिपरिषद, प्रिवी कौंसिल और उनकी समितिया, विभिन्न बोर्डों और सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप मे मन्त्रियो द्वारा होता है।

सम्राट्—पद और उत्तराधिकार के नियम (Title and Successsion to the Throne)।

इगलैड मे सम्राट्-पद और उत्तराधिकार के नियम १७०१ ई० के समझौता अधिनियम (Act of Settlement, 1701) पर आधारित है। इसे ससद ने पारित किया था। इसके द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि राजपद हैनोवर वशीय इलैक्ट्रैस सोफिया के वशजो मे से आनुवशिक क्रम मे चलेगा जब तक कि राजा अथवा वश प्रोटेस्टेन्ट धर्मावलम्बी बना रहेगा। दूसरा नियम ज्येष्ठत्व (Primogeniture) का था। इसके अतिरिक्त स्त्री की तुलना मे पुरुष वशज को श्रेष्ठता प्रदान की गयी। १७१४ ई० मे सम्राज्ञी ऐन की मृत्यु के उपरान्त राजकुमारी सोफिया का बडा पुत्र सिंहासनारूढ हुआ। वही वश आज भी चला आ रहा है। वर्तमान साम्राज्ञी एलिजाबेथ द्वितीय इस वश की ११ वी उत्तराधिकारिणी जिनकी पदवी १९३१ ई० के सिंहासन-त्यजन अधिनियम (Abdication Act of 1931) के आधार पर है। प्रथम महायुद्ध के बाद हैनोवर वश का नाम बदलकर विण्डसर वश कर दिया गया। १९३६ ई० के स्टैच्यूट ऑफ वेस्ट मिन्स्टर (Statutes of West minster, 1936) के अनुसार सम्राट के उत्तराधिकार के नियमो या उपाधियो म परिवर्तन करनेवाले कानून के लिए ब्रिटेन के स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशो के विधान मण्डल की स्वीकृति आवश्यक है। उत्तराधिकार का एक अन्य नियम एजेंसी से सम्बन्धित है। १९३७ और १९४३ ई० के रिजसी अधिनियम (regencey Act) के अनुसार यदि सम्राट नाबालिग हो या किसी मानसिक अथवा शारीरिक रोग के कारण शासन करने योग्य न हो तो रिजेंट की व्यवस्था कर दी जाती है और यदि सम्राट् और सरक्षक दोनो ही कार्य सचालन के लिए अनुप

युक्त हो तो पाच राजकीय परामर्शदाताओं की संरक्षण समिति कार्य सम्भालती है। उत्तराधिकार के नियम निम्नलिखित सिद्धांतों पर आधारित हैं —

(क) राज्य पद आनुवंशिक-क्रम (Hereditary) से चलेगा,

(ख) राज पद ज्येष्ठत्व (Primogeniture) के नियम पर मिलेगा,

(ग) स्त्री की तुलना मे पुरुष वंशज को श्रेष्ठता प्रदान की गयी है,

(घ) प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बी ही कैथोलिक नही, राजगद्दी पर बैठ सकता है,

(च) उत्तराधिकारी के नियमों या उपाधियों मे परिवर्तन लाने के लिए स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों की स्वीकृति आवश्यक है,

(छ) नाबालिग या प्राकृतिक अयोग्यता की दशा में रिजेंट या परामर्शदाताओं की व्यवस्था की गयी है।

वंशानुगत सिद्धान्त का महत्त्व —राजपद का आनुवंशिक आधार राजनीतिक रूप से बहुत ही सफल तथा उपयोगी है। राजगद्दी के लिए कभी विवाद नही खडा होता तथा चुनावों से दूर रहने के कारण इसकी पवित्रता भी नष्ट नही होती है। यद्यपि, वंशानुगत सिद्धान्त (Hereditary principle) के विरुद्ध बहुत से विवेकपूर्ण तर्क दिये जा सकते हैं, फिर भी अधिकतर व्यक्ति इसे प्रसन्नतापूर्वक स्वीकृति देते हैं, क्योंकि भाग्य और अदृष्ट में विश्वास करना मानव स्वभाव है।

## ३ सम्राट् के विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ

**(Royal Privileges and Immunities)**

विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ —ब्रिटिश सम्राट अनेक विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियों (Privileges and Immunities) का उपभोग करता है। उसे गिरफ्तार नही किया जा सकता, उसका कोई माल कुर्क नही हो सकता, राजभवन मे उसके विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही नही की जा सकती तथा व्यक्तिगत आचरण के लिए उसपर मुकदमा नही चलाया जा सकता है। डायसी ने तो यहा तक कहा है कि यदि सम्राट् प्रधानमन्त्री को गोली मार दे तो भी उसपर कानूनी कार्यवाही नही होगी।

आर्थिक सहायता सिविल लिस्ट —ब्रिटिश-सम्राट् को राजकोष से वार्षिक अनुदान मिलता है। पहले राजा की निजी जागीरदारियां थी तथा सम्पत्ति के अन्य साधन होते थे जिसकी आमदनी से उसका खर्च चलता था। आज भी सम्पत्ति प्राप्त करने, उसका प्रबन्ध करने, उसे रखने या बेच डालने का अधिकार है। लेकिन खर्च बढने के कारण संसद् द्वारा अनुदान देने की प्रथा चल पडी है। १८८९ ई० तक सम्राट् के व्यक्तिगत उपभोग तथा सार्वजनिक कार्यों के लिए अनुदित धन-राशि को एक ही साथ रखा जाता था लेकिन, धीरे-धीरे दोनों को पृथक किया जाने लगा। आजकल संसद् द्वारा सम्राट् तथा राजघराने के सदस्यों को व्यक्तिगत व्यय के लिए राजकोष से वार्षिक अनुदान तय कर दिया जाता है। इस अनुदान को सिविल लिस्ट (Civil List) कहा जाता है।

## ४. सम्राट् का स्थान

**(The position of Sovereign)**

सिद्धान्त और व्यवहार —१६८८ ई० की गौरवपूर्ण क्रान्ति तक सम्राट् को अगाध और निरकुश शक्तियाँ प्राप्त थी। वह सिर्फ राष्ट्र का प्रधान ही नही था, बल्कि वास्तविक शासक भी

था। आज भी राज्य का पूरा शासन उसी के नाम पर होता है, लेकिन व्यवहार में शक्तियों का उपभोग वह नहीं करता। आज भी दूर से देखने पर उसका पद विशाल नजर आता है। विशाल राजभवन तथा दुर्ग, सुदूर फैले हुए उपनिवेश, राष्ट्रीय जीवन में उसका स्थान, आदि उनके पद को और भव्य बना देते हैं। लेकिन, वास्तविकता तो यह है कि व्यक्तिगत स्थिति में सम्राट आज नगण्य है, उसका स्थान, सिर्फ सैद्धान्तिक तथा ऐतिहासिक महत्ता रह गयी है, व्यावहारिक नहीं। उसकी शक्तियों का उपयोग उसके नाम पर जनता के प्रतिनिधि करते हैं। सम्राट की शक्तियों का वर्णन करते हुए फाइनर कहता है "यह विशाल, गगनचुम्बी तथा वैभवपूर्ण अट्टालिका है जिसके अन्दर राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।"[1] ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत सम्राट का स्थान सिद्धान्त और व्यवहार के अन्तर का सर्वोत्तम उदाहरण है।

"सम्राट राज्य करता है शासन नहीं"[2]—इसी प्रसंग में यह कहा जाता है कि सम्राट "राज्य करता है शासन नहीं।" इसका साधारण अर्थ यह है कि सम्राट् सार्वजनिक कार्यों के किसी प्रत्यक्ष और नियात्मक नियन्त्रण का उपयोग नहीं करता। सम्राट् की शक्तियाँ आज भी असीम हैं लेकिन उसका प्रयोग वह व्यक्तिगत रूप में नहीं करता है। उसके नाम पर उसकी शक्तियों का उपभोग उसका मन्त्रिमंडल तथा संसद् करती है। सम्राट राष्ट्र का प्रधान है। वह राज्य की समस्त शक्तियों का स्रोत है, फिर भी वह निशक्त है, माटी की मूरत है। विधानतः मन्त्रियों के परामर्श से वह शासन करता है, लेकिन व्यवहारतः मन्त्रियों के परामर्श से वह बाध्य है और यह बाध्यता इतनी कठोर है कि सम्राट् मन्त्रियों के परामर्श का उल्लंघन नहीं कर सकता। फलतः सम्राट् राज्य का प्रधान मात्र रह जाता है, शासन का नहीं। विधानतः वह सर्वशक्तिमान है, लेकिन व्यवहारतः एक अलंकार मात्र। ब्रिटिश शासन पद्धति मुख्यतः दो सिद्धान्तों पर आधारित है, (१) सम्राट मन्त्रियों के परामर्श से बाहर कोई भी सार्वजनिक कार्य नहीं कर सकता है जिनका वैधिक महत्त्व है। उसका हर कार्य उसके मन्त्रियों का कार्य है। जब हम यह कहते हैं कि क्राउन सार्वजनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है, तब हमारे कथन का तात्पर्य यह होता है सम्राट् संसद के प्रति उत्तरदायी मन्त्रियों के परामर्शानुसार सार्वजनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है, सम्राट् संसद का अधिवेशन आमन्त्रित करता है, उसे विसर्जित या विघटित करता है, उसमें अपना भाषण पढ़ता है, युद्ध, शान्ति या संधि की घोषणा करता है, लेकिन इन कार्यों का सम्पादन वस्तुतः मन्त्रियों द्वारा होता है। ग्लैडस्टोन ने इसी तथ्य को इन शब्दों में रखा है—राज्याभिषेक से मृत्यु पर्यन्त राजा के जीवन में कोई क्षण ऐसा नहीं होता जबकि किसी सार्वजनिक कार्य के लिए वह ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी न हो और क्राउन का शक्ति का ऐसा कोई प्रयोग नहीं हो सकता जिसके लिए वह किसी मन्त्री को स्वयं उत्तरदायी बनाने के लिए तैयार न पा सके।"[3] (२) ब्रिटिश संविधान का दूसरा सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक सार्वजनिक कार्य के लिए मन्त्रिगण संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं यह प्रकृति का नियम है कि शक्ति और उत्तरदायित्व के साथ साथ चलते हैं। फलतः सम्राट् की शक्तियों का

1 "It is vast sky filling figure of splendour with a political power vaccum inside" —*H Finer*

2 "The king reigns but does not govern"

3 "There is not a moment in the king's life from his accessions to his *demise*, during which there is not some one responsible to Parliament for his public conduct and there can be no exercise of the Crown's authority for which it must not find some minister willing to make himself responsible" —*Gladstone*

हस्तातरण मन्त्रियो को हो गया है और वे शासन के वास्तविक अधिकारी हो गये हैं तथा सम्राट् नाम मात्र के लिए राज्य का प्रधान रह गया है।

सम्राट् कोई गलती नही कर सकता —ब्रिटिश सम्राट् के सम्बन्ध मे एक दूसरा कथन है, "सम्राट् कोई गलती नही कर सकता।"[1] इस कथन का प्रयोग इस अर्थ मे किया जाता है कि सम्राट् को किसी कार्य के लिए दोषी नही ठहराया जा सकता। उनके नाम पर किए हुए किसी कार्य के लिए कोई मन्त्री या पूरी मन्त्रिपरिषद उत्तरदायी होती है या अन्ततोगत्वा इसका तात्पर्य है कि सम्राट् स्वविवेक से, गलत या सही, कोई भी कार्य नही कर सकता है। इस सूत्र के अन्य अर्थ भी हो सकते है अत, इसे निम्नलिखित शीर्षको के अन्तर्गत समझाया जा सकता है —

(i) कानून की मर्यादाओ से ऊपर —उन्मुक्तियो के अन्तर्गत हमने देखा है कि सम्राट् विधि से ऊपर (Above the Restriction of Law) है। वह सामान्य न्यायालयो के क्षेत्र से उन्मुक्त है। उसे किसी भी कार्य के लिए, चाहे वह हत्या ही क्यो न हो न्यायालय के समक्ष दोषी नही ठहराया जा सकता।

(ii) सम्राट् सार्वजनिक कार्यों के लिए दोषी नही हो सकता —चालक सम्राट् देश की वास्तविक कार्यपालिका नही है और न वह किसी कार्य का प्राधिकृत करने की शक्ति रखता है। उसे किसी भी कार्य के लिए दोषी नही ठहराया (not guilty for public acts) जा सकता है। मन्त्रिगण वास्तविक शक्तियां व अधिकार रखते हैं और केवल ये लोग ही उत्तरदायी ठहराये जा सकते हैं। लार्ड इशर के मतानुसार, "राजा के बहुत से परमाधिकार है, परन्तु जब इनका कार्यरूप मे परिणत किया जाता है तब केवल संसद् के प्रति उत्तरदायी मन्त्री की सलाह पर उनका प्रयोग हो सकता है।"[2] इसी लेखक के शब्दो म "मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व राजतन्त्र का सरक्षक है। इसके अभाव मे राजतन्त्र राजनीतिक झगडो की आँधियो तथा राजनीतिक तूफानो के बीच अधिक समय तक नही ठहर सकता है।"[3] लार्ड अर्सकिन के अनुसार "राजा ऐसा कोई अन्त करण नही रख सकता जो उत्तरदायी नागरिको की धरोहर नही है सभी व्यक्तियो मे दोष हो सकते है, परन्तु हमारे शासन की बुद्धिमता उन दोषो को राजा से दूर रखती है वह कोई भी कार्य बिना परामर्श के नही कर सकता, और जो कुछ किया गया है उसकी मजदूरी पदारूढ व्यक्ति देता है, चाहे किसी भी स्रोत से आरम्भ हुआ हो।"[4] कहा जाता है कि एक बार

1 "The King can do no wrong"

2 "The king has many prerogatives, but when translated into action they must be exercised on the advice of a minister responsible to parliament" —*Lord Esher*.

3 "Ministerial responsibility is the safeguard of the monarchy Without it the Throne could not stand for long amid the gusts of political conflicts and the storms of political passion" —*Lord Esher*

4 "The king can have no conscience which is not the trust of responsible subjects as all men must have errors, the wisdom of our government turns them aside from him No act of government can, therefore, be the king's, he cannot act by advice and he who holds office sanctions what i done, from whatever source it may proceed" —*Lord Erskine*

चार्ल्स द्वितीय के एक दरबारी ने राज शयन-कक्ष के द्वार पर निम्न पंक्तियाँ लिख दी थी—"यहाँ पर एक महान एवं शक्तिशाली राजा लेटा हुआ है जिसके वचनों की कोई भी विश्वास नहीं करता जो कभी गलत बात नहीं कहता, और न कभी बुद्धिमता का काय करता है।" चार्ल्स द्वितीय का उत्तर था कि यह सब बहुत कुछ सत्य है, क्योंकि "उसके शब्द उसके थे। परन्तु उसके कार्य मन्त्रियों के कार्य थे।[1] उपर्युक्त लेखकों के कथन को उद्धृत कर यह दर्शाने की चेष्टा की गई है कि सम्राट् स्वविवेक के अन्तर्गत कोई कार्य नहीं कर सकता है। अततोगत्वा, उसके सभी कार्य उसके मन्त्रियों के कार्य हैं और किसी भी त्रुटि के उन्हें ही दोषी करार दिया जायगा, सम्राट् को नहीं।

(iii) अवैधानिक कार्यों के लिए सम्राट् के नाम पर किसी को उन्मुक्ति नहीं — इस सूत्र का तीसरा अर्थ यह हो सकता है कि सम्राट् किसी भी व्यक्ति को गलती करने के लिए अधिकृत नहीं कर सकता (*no legal immunity to any body for unconstitutional* **acts in the name of the King**)। कोई भी अधिकारी अपने द्वारा किये गये किसी अवैध या अवैधानिक कृत्य के लिए सम्राट् के आदेश की शरण नहीं ले सकता है। अर्ल आफ डेनबी काण्ड (Denbey's case 1678) में इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया। एक पत्र लिखने के अपराध में डेनबी पर अभियोग लगाया गया तो उसने अपने बचाव में यह तर्क पेश किया कि उक्त पत्र सम्राट् के आदेश के अधीन लिखा गया था और सम्राट कोई गलती नहीं कर सकता, अतः वह दोषी नहीं है। लेकिन संसद ने इस दलील को अस्वीकार करते हुए यह सिद्धान्त प्रतिपादित किया कि अपने कार्यों के लिए मन्त्री ही उत्तरदायी है। निष्कर्ष यह है कि व्यक्तिगत रूप से सम्राट् कुछ नहीं कर सकता, इसलिए वह कोई गलती भी नहीं कर सकता।

गलत निष्कर्ष —सम्राट की स्थिति के उपर्युक्त विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकलता है कि वह मृतप्राय है, एक स्वर्णिमशून्य या मिट्टी की मूर्त्ति मात्र है शासन के क्षेत्र में यह निःशक्त तथा प्रभावहीन है। अतः उसके पद की कोई उपयोगिता नहीं।

शक्ति के स्थान पर प्रभाव —लेकिन बात ऐसी नहीं है। सम्राट् का पद महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावपूर्ण है। सम्राट् व्यक्तिगत रूप से कुछ कार्यों को करता है जिसे अन्य कोई नहीं कर सकता। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता, पीयर नियुक्त करता, उपाधियाँ देता, सिंहासन-भाषण देता। इन छोटे-मोटे कार्यों के अतिरिक्त वह दो प्रमुख कार्य करता है—प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करना तथा लोकसभा को विघटित करना। यद्यपि इन कार्यों के सम्बन्ध में साधारणतः उसकी शक्ति नहीं के बराबर है फिर भी, कुछ दशाओं में उसे व्यक्तिगत विवेक से कार्य करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त उसका पद यद्यपि शक्तिहीन हो गया है फिर भी उसका

1 "Here lies a great and mighty king
Whose promise none relies on,
Who never said a foolish thing,
Nor ever did a wise one

*"Very true' retorted the king, because "while my words are my own, my* acts are my ministers'

प्रभाव बढ गया है। ग्लैडस्टोन के विचारानुसार, सत्रहवी शताब्दी मे राज्य की स्थिति मे जो परिवर्तन हुए है उनके द्वारा शक्ति के स्थान पर लाभदायक प्रभाव की स्थापना हुई है।"[1] बेजहॉट के कथन से इस प्रभाव की गहराई का पता चलता है—"प्रशासन तथा नीति निर्धारण के सम्बन्ध मे सम्राट् के तीन राजनीतिक अधिकार है यथा, परामर्श के लिए पूछे जाने का अधिकार प्रोत्साहन देने का अधिकार और चेतावनी देने का अधिकार।"[2] यद्यपि सम्राट् के ये अधिकार मुख्यत सैद्धान्तिक है, फिर भी उसे प्रभावशाली बनाने मे इनका बहुत हाथ है।

## ६ राजपद का औचित्य
### (Justification of Monarchy)

राजतन्त्र—राजनीतिक असगति —प्रथम महायुद्ध के पश्चात् राजदण्डो और सम्राटो से उसी प्रकार खिलवाड कर रहा है जिस प्रकार शेक्सपीयर की समाधि खोदने वाले मानव-कपाल से करते थे। विश्व ने ग्रीस, पुर्तगाल बुलगरिया, हगरी, जर्मनी रूस आदि देशो से राजतन्त्र (Monarchy) को उखडते हुए देखा। यह क्रम भी कायरत है। मिस्र और इराक की कहानी अभी भी ताजी है। ईरान, इथोपिया और नेपाल मे राजतन्त्र की जड हिल रही है। डौन एलफेन्सो ने ठीक ही कहा था, 'आज हम लोग इतिहास का निर्माण नही कर रहे है, बल्कि उसे पढ रहे है।"[3] वस्तुत राजतन्त्र का जमाना लद गया है। विज्ञान और प्रजातन्त्र के युग मे यह "राजनीतिक असगति" (political Anachronism) हो गया है।

अ गरेज जाति राजतन्त्र के पक्ष मे—एक ओर विश्व के हर कोने मे राजतन्त्र का सूर्य डूबता नजर आ रहा है लेकिन दूसरी ओर ब्रिटेनवासी 'महारानी चिरजीवी हो' के गीत गाते नजर आ रहे है। प्रजातन्त्र के युग मे प्रगतिशील अगरेज जाति एक पुरानी अप्रगतिशील तथा निरुपयोगी सस्था का भक्त है। इतना ही नही, गत वर्षो मे राजतन्त्र की लोकप्रियता बढ गयी है और यह जितना सुरक्षित है, उतना पहले कभी नही था। फॉर्च्यून (Fortune) नामक पत्रिका मे एक लेखक ने लिखा था कि "जेम्स प्रथम के राज्यकाल के बाद ब्रिटिश राजतन्त्र कभी सुरक्षित नही था जितना कि आज है और न तो इतिहास मे आज के जैसा कभी उसे सम्मान ही प्राप्त हुआ था।"[4] आज ब्रिटिश जीवन के रग रग मे राजतन्त्र इस तरह से समाविष्ट हो गया है कि अगरेज मौसम की तरह उसे सत्य मान लेते है। देश के किसी भी कोने से उसके विरुद्ध आवाज नही उठ रहा है। यहा तक कि मजदूर दल ने १९०३ ई० मे एक स्वर से, "क्या गणतन्त्र मजदूर दल की नीति है ?" प्रश्न का नकारात्मक उत्तर

1 "Benificial substitution of influences for power"

2 "The king possesses three important political rights the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn" —*Bagehot*

3 "We are no longer making history, we are reading it" —*Don Elfanso*

4 "Not since the reign of James I have the British throne been safer than it is today, and never in its history has the British Crown been more esteemed" —*From the Fortune*

दिया। "राजमण्डित गणतन्त्र" (Crowned Republic) के पक्ष में है। सिर्फ साम्यवादी, जिनका प्रभाव नगण्य है, राजतन्त्र के विरुद्ध हैं। महारानी विक्टोरिया के शासनकाल के चालिस वर्षों में इसकी आलोचना काफी तीव्र और मुखर हो गयी थी। जोसेफ चैम्बर लेन और सर चार्ल्स डाइक जैसे प्रसिद्ध सार्वजनिक व्यक्ति गणतन्त्र के सम्बन्ध में अपनी संवेदना प्रकट करते रंचमात्र भी नहीं डरते थे। राजतन्त्र की बदनामी बढ़ गयी थी कि लोग गलियों में प्रिंस ऑफ वेल्स को देखकर सीटी बजाने लगते थे। लेकिन १८७८ ई० के पश्चात् इंगलैंड में कोई गम्भीर गणतन्त्रवाद नहीं रहा है और १९३६ ई० के सिंहासन त्याग के कुछ सशंकित पूर्ण दिनों को छोड़कर राजतन्त्र की कोई आलोचना नहीं हुई है। वर्तमान काल में राजतन्त्र की संस्था को अनिवार्य मान लिया गया है। लोगों की उसके प्रति आस्था कुछ ऐसी बढ़ गयी है जैसी की सत्तरहवीं शताब्दी में राजा के दैवी अधिकारों के प्रति थी। युद्ध के बाद राजभक्ति इतनी बढ़ गयी है कि सम्राट के व्यक्तित्व को श्रद्धांजलियाँ समर्पित की जाती हैं, वे स्तुतियाँ-सी मालूम पड़ता है।

(1) राजतन्त्र के पक्ष में जनमत का परिवर्त्तन —अंगरेज राजतन्त्र के पक्ष में हैं या राजतन्त्र का औचित्य क्या है, इसके अनेक कारण हैं। पहले हम देखेंगे कि वर्त्तमान शताब्दी में जनमत राजतन्त्र के पक्ष में परिवर्त्तन (Shift of public opinion in favour of Monarchy) के क्या कारण है? इस प्रश्न का उत्तर जरा कठिन है। इसका एक कारण तो सम्राटों का व्यक्तित्व है। महारानी विक्टोरिया का शासन काल सुदीर्घ और एकनिष्ठ था। १८७० ई० के पश्चात् देश उन्हें राष्ट्रीय प्रतीक के रूप में मानने लगा था और उनपर गर्व करने लगा था। एडवर्ड सप्तम हँसमुख प्रकृति तथा फ्रेंचों के प्रति उनकी अनुरक्ति और जर्मनी के प्रति उनकी विरक्ति ने राजतन्त्र की प्रतिष्ठा बढ़ाने में बहुत योग दिया। जार्ज पंचम के प्रति राष्ट्र की निष्ठा के कुछ गहरे मनोवैज्ञानिक कारण थे। उनका प्रजा जनों से वैयक्तिक सम्पर्क, अपनी कर्मठता तथा महायुद्ध के विजय के कारण वे "अपने प्रजाजनों के पिता" कहलाने लगे। उनके उत्तराधिकारी, जिन्हें "प्रसन्नमुख राजकुमार" कहा जाता था, पहले से ही विख्यात थे और सिंहासन त्याग के समय तक प्रत्येक भाव भंगिमा पर लोग उन्मत्त होकर करतल ध्वनि करते थे। वर्त्तमान साम्राज्ञी एलिजाबेथ की सुन्दरता एवं उनके सद्गुणों ने ब्रिटिश जनमत का मोह लिया है। इसके अतिरिक्त राजतन्त्र के प्रति आदर का दूसरा कारण यह है कि ब्रिटेन निवासी सम्राट् के व्यक्तित्व का भाव देखने लगे हैं। यह सिद्धान्त इस युग के बड़े-बड़े राजनीतिक नेताओं मुसोलिनी, हिटलर, स्टालिन आदि के ऊपर भी लागू होता है, लेकिन उनके पतन के प्रति जनता के मन में परम्परागत भक्ति-भाव रहता है, सम्राट के व्यक्तिगत आचरण की छानबीन जनता जल्दी नहीं करती। इसके अलावे राजतन्त्र की बढ़ती लोकप्रियता ब्रिटिश-जनता में एक साम्राज्यिक भावना के साथ सम्पर्क है। राजतन्त्र साम्राज्य की एकता को बनाये रखने में एक अनिवार्य तत्त्व है। वह डोमिनियनों तथा उपनिवेशों की स्वामिभक्ति का केन्द्र बिन्दु रहा है। अतः साम्राज्य की वृद्धि के साथ राजतन्त्र की प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है। सम्राट की अभिरुचियों में परिवर्त्तन ने उसे प्रजातन्त्र के योग्य बना दिया है। आज राजपरिवार पहले के राजाओं की तरह सिर्फ विदेशी मामले साम्राज्य या चर्च की ओर ध्यान नहीं देता बल्कि चिकित्सालयों, बालचरों, बेरोजगारों के पुनर्शिक्षण आदि समस्याओं की ओर अधिक ध्यान देता है जिसका जनता पर

अनुकूल प्रभाव पडता है। लास्की के शब्दो म, "राजतन्त्र को लोकतन्त्र के हाथो उसके प्रतीक के रूप मे बेच दिया गया है और इस विक्रय के उपलक्ष मे इतनी जोर की हर्ष ध्वनि हुई है कि दो-एक आवाजें भी सुनाई नही दी।'[1] अन्तत सविधान में सम्राट के स्थान ने भी राजनीतिक विकास म योग दिया है। सम्राट न सत्ता के प्रभाव से विनिमय कर लिया है। उत्तरदायित्व तथा शक्ति मन्त्रियो के हाथ में चली गयी है। अत गत पचास वर्षों में किसी भी सकट के समय किसी भी राजनीतिक दल ने सम्राट् को विवाद में घसीटने की कोशिश नही की है। सम्राट् न दो विरोधी हितो के बीच पच का-सा काय करने की कोशिश नही की है, बल्कि उसने हितो के पारस्परिक विरोध को शात करने का प्रयत्न किया है। लास्की के मत में सम्राट के प्रभाव की वृद्धि का वास्तविक स्रोत यही है। सच पूछा जाय तो सम्राट् की लोकप्रियता का कारण मनोवैज्ञानिक है। जेम्स ने लिखा है कि "जनता के अधिकाश समूह की रुचि सम्राट में होती है। इसका सबसे बडा प्रमाण वह भीड है जो जब कभी सम्राट के दर्शन या सपन का अवसर मिलता है, एकत्रित हो जाती है।" प्रिंस आफ वेल्स को एक भ्रमण में इतना हाथ मिलाना पडा कि उनका दाहिना हाथ सूज गया और बायाँ हाथ को प्रयोग में लाना पडा।

सक्षेप म, साम्राज्ञी विक्टोरिया के शासन-काल मे राजतन्त्र की बढती हुई लोकप्रियता के अनेक कारण है। प्रथम, साम्राज्ञी विक्टोरिया के दीर्घ शासन-काल तथा उसके देश-प्रेम ने राजपद को सम्मानित करने म बडी सहायता पहुँचायी। उसके बाद अभी तक अन्य सम्राटो एव साम्राज्ञियो ने भी अपनी बुद्धि, वैभव, योग्यता सहृदयता तथा सुचरित्र से राजपद को सम्मानित एव प्रतिष्ठित किया। द्वितीय, राष्ट्र के प्रतीक रूप मे सम्राट् के प्रति जनता की निष्ठा एव श्रद्धा परम्परागत बन गयी है। तृतीय, ब्रिटिश साम्राज्य तथा वर्तमान राष्ट्रमण्डल का अस्तित्व सम्राट् के व्यक्तित्व पर अवलम्बित है। वह इसका प्रतीक है। चतुर्थ, सम्राट का जन-कल्याण तथा सार्वजनिक कार्यों से घनिष्ठ सम्बन्ध हो गया है तथा उसकी इस रुचि एव स्नेह का जनता में काफी प्रचार किया जाता है। पाँचवाँ, अभी तक सम्राट ने इस प्रकार का काम किया है कि किसी भी अवसर पर उसके कार्य जनता में वाद-विवाद के विषय नही बन पाये हैं। छठा, सार्वजनिक दृष्टि में सम्राट राजनैतिक क्षेत्र मे तटस्थ रहता है। सातवाँ, युद्धो में ब्रिटेन की विजय ने राजपद की प्रतिष्ठा तथा उसकी लोकप्रियता को बढा दिया है। आठवाँ, राजतन्त्र प्रगति के मार्ग में कभी बाधक नही रहा है, अपितु समय के साथ वह स्वय भी परिवर्तित होता गया है तथा सवैधानिक परिवर्तनो में सहायता पहुँचाया है। अन्त में, जैसा कि बेजहॉट ने लिखा है कि राजपद सविधान के प्रतिष्ठित ( dignified ) भाग का प्रधान है। उसके अनुसार समाज मे दो वर्ग के लोग होते हे। कुछ लोग विवेकशील तथा बुद्धिमान होते हैं। इसकी सख्या बहुत कम है। दूसरे वर्ग म ऐसे लोग आते हैं जो भावुक तथा बुद्धिहीन होते है। इनकी सख्या बहुत अधिक है। दोनो वर्गों की सन्तुष्टि के लिए

1 "Monarchy has been sold to the democracy as the symbol of itself, and so nearly universal has been the chorus of eulogy which has accompanied the process of sale that the rare voice of dissent have hardly been heard" —*Laski*

संविधान में दो प्रकार के अंगों का होना आवश्यक है—प्रतिष्ठित भाग ( dignified part ) तथा कार्यशील ( efficient ) भाग। ब्रिटिश संविधान में प्रथम भाग के उदाहरण हैं सम्राट, प्रीवी परिषद् तथा लॉर्ड सभा और दूसरे भाग के सम्राट, मन्त्रिमण्डल तथा राजनीतिक दल। कार्यशील भाग प्रथम वर्ग के लोगों को सन्तुष्टि प्रदान करता है और प्रतिष्ठित भाग दूसरे वर्ग के लोगों को। अर्थात् बहुत कम लोग शासन के कार्यशील भाग को समझ पाते हैं। बेजहॉट के मत में कार्यशील भाग जनता के अधिकांश भाग के आकर्षण और रुचि का केन्द्र न होने के कारण जनता की श्रद्धा और निष्ठा का पात्र नहीं है। इसीलिए कार्यशील प्रतिष्ठित भाग उनकी निष्ठा विश्वास तथा समर्थन प्राप्त करता है। जनता की निष्ठा के लिए शासन को प्रतिष्ठित भाग पर ही निर्भर करना पड़ता है। बेजहॉट ने इस तथ्य की महत्ता पर जोर देते हुए यहाँ तक लिखा है कि "संविधान के प्रतिष्ठित भाग के रूप में साम्राज्ञी विक्टोरिया की उपयोगिता अपरिमित है। उसके बिना इंगलैंड में सरकार असफल होकर विसर्जित हो जायगी।'

(ii) सम्राट् का व्यक्तिगत अधिकार —जैसा कि हमने पहले देखा है, व्यक्तिगत ( Personal ) रूप में सम्राट के कुछ अधिकार हैं। वह ऐसे कार्यों का सम्पादन करता है जिसे दूसरा नहीं कर सकता। वह स्वयं विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है, संसद के उद्घाटन के समय सिंहासन भाषण पढ़ता है। लार्ड चान्सलर, सेक्रेटरी ऑफ स्टेट आदि की नियुक्ति करता है, परिषद् आदेश उसकी उपस्थिति में पारित किया जाता है, यद्यपि ये कार्य सिर्फ औपचारिक हैं, क्योंकि अप्रत्यक्ष रूप से इन कार्यों में मन्त्रियों का हाथ रहता है। इसके अलावे सम्राट् दल के नेताओं का सम्मेलन बुला सकता है, जैसा कि जार्ज पंचम ने १९१४ ई० में संवैधानिक संकट को टालने के उद्देश्य से किया था। कुछ और भी कार्य हैं जिनको सम्राट मन्त्रियों की सलाह पर नहीं करता। इन कर्तव्यों में से मुख्य है प्रधानमन्त्री की नियुक्ति। प्रथानुसार सम्राट् आम चुनाव के बाद बहुमतदल के नेता को आमन्त्रित करता है और उसको मन्त्रिमण्डल बनाने का आदेश देता है। लेकिन यदि वह लोकसभा के प्रतिकूल मत से हार जाता है तो सम्राट् विरोधी दल के नेता को आमन्त्रित करता है और उसको मन्त्रिमण्डल बनाने का भार सौंपता है। इस प्रकार साधारणतया सम्राट् अपनी इच्छानुसार प्रधानमन्त्री को नहीं चुन सकता है। किन्तु यदि संसद में किसी भी दल का वास्तविक बहुमत न हो अथवा यदि बहुमत दल ने अपना नेता न चुना हो तो भी सम्राट् अपनी इच्छानुसार चुनाव कर सकता है। ऐसा व्यक्ति चुना जाना चाहिए जिसे लोक सभा का सर्वाधिक समर्थन प्राप्त हो। १९२४ ई० में एक तिहाई सदस्यों का समर्थन प्राप्त होने पर भी राम्जे मैकडोनल्ड को आमन्त्रित किया गया और १९३१ ई० में सम्राट की व्यक्तिगत इच्छा के चलते ही राम्जे मैकडोनल्ड ने संयुक्त सरकार का निर्माण किया। सम्राट के अन्य कार्य, जो उसके स्वविवेक के अन्तर्गत आते हैं मन्त्रियों को अपदस्थ करना तथा संसद को भंग करना है। जहाँ तक मन्त्रियों को अपदस्थ करने का प्रश्न है, संविधानतः सम्राट् का यह अधिकार जायज है लेकिन व्यवहारतः यह खतरनाक अधिकार है, क्योंकि किसी राष्ट्र की कार्यपालिका के प्रधान द्वारा मन्त्रियों को हटाना संसदीय शासन प्रणाली के लिए उचित नहीं है। यह भयावह जुआ खेलने के समान है। इंगलैंड में १८७३ ई० से आजतक कोई मन्त्रिमण्डल इस प्रकार भंग नहीं किया गया है। संसद को भंग करने के सम्बन्ध में यह परम्परा है कि एक सौ वर्षों से सम्राट् ने संसद् को भंग करने

के लिए प्रधानमंत्री की प्रार्थना को कभी नही ठुकराया है। लेकिन यदि इस कार्य से कोई प्रधानमंत्री लाभ उठाना चाहे या यदि स्थिति असाधारण हो तो सम्राट् इस प्रार्थना को अस्वीकार कर सकता है। जैसा कि स्टैण्डर्ड ने कहा है, "ऐसे आपात काल मे सम्राट् उन अभिसमयो के अनुसार आचरण नही करेगा जिसके अनुसार उसको राजनीति से अलग रहना चाहिए और ऐसे अवसरो पर सम्राट् को अन्तिम उपाय के रूप मे अपना कर्तव्य स्वय निश्चित करना चाहिए।"[1] अन्त मे, हम सम्राट् के उपाधि-परमाधिकार की चर्चा करेंगे। उसे 'सम्मान का स्रोत' (Fountain of Honour) कहा जाता है। यद्यपि सरक्षण (Patronage) और उपाधि वितरण (Honours) के सम्बन्ध म प्रधानमंत्री की इच्छा से वह कार्य करता है, फिर भी इस क्षेत्र मे वह काफी हद तक स्वेच्छा से कार्य करता है। व्यक्तिगत रूप मे सम्राट् विभिन्न प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करता है। मन्त्रिमंडल के निर्माण से लेकर पुलो का उद्घाटन तक उसे करना पडता है। राजकुमार एडवर्ड ने अपने संस्मरण म लिखा है कि "जब कभी किसी सार्वजनिक कार्य के लिए चन्दा एकत्र करने के लिए मेरे सहयोग की माग की जाती थी तो मैं सहर्ष देता था। आये दिन ही नये पुलो का अभिवादन, राजमार्गों का समर्पण, आधार शिलाओ का स्थापन, नगरपालिकाओ के कार्यक्रमो का उद्घाटन करना होता था इन संस्मरणो को लिखते समय जब मैं अपने अतीत के कैलेण्डर को उलट कर देखता हूँ तो मुझे स्वय आश्चर्य होता है कि कितने विभिन्न प्रकार के कार्य मैंने किये। अमरीकी राजदूत के स्वागत मे आयोजित पिल्ग्रिम भोज मे मैं सम्मिलित हुआ, वेल्श गार्ड का मैंने निरीक्षण किया, मेट्रोपोलीटन पुलिस बॉक्सिग टूर्नामेंट के समारोह मे मैंने पारितोषिक वितरण किया, चार्टर्ड ऑक्सनस तथा लिंकन इन्स फील्ड में स्थित इस्टेट एजेन्ट्स इन्स्टीट्यूट के नवीन भवनो का मैंने उद्घाटन किया, हॉर्स गार्ड्स मे मैंने लॉर्ड किचनर की मूर्ति का अनावरण किया, वर्शिपफुल कम्पनी ऑफ विन्टनर्स के स्वान डिनर के अवसर पर मैंने भाषण दिया तथा मास्टर मैराइनर्स कम्पनी की बैठकों का मैंने सभापतित्व किया।"

(iii) सम्राट् शासन का आलोचक, परामर्शदाता तथा मित्र है —सम्राट् का शासन संचालन के सम्बन्ध म तीन महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं जिनके अतिरिक्त, बेजहॉट की राय मे एक बुद्धिमान और समझदार सम्राट् को किसी अन्य अधिकार की आवश्यकता नहीं है। ये तीन राजनीतिक अधिकार हैं—(१) परामर्श देने का अधिकार (२) प्रोत्साहन देने का अधिकार तथा (३) चेतावनी देने का अधिकार। सम्राट् का अधिकार है कि उसे शासन-सम्बन्धी मामलो की सूचना मिले तथा प्रधानमंत्री का कर्तव्य है कि वह आवश्यक सूचनाएँ सम्राट् को दे। पहले सम्राट् किसी भी मन्त्री के द्वारा सूचना प्राप्त कर सकता था, लेकिन अब यह नियम बन गया है कि केवल प्रधानमंत्री ही सूचनावाहक का कार्य करता है। सम्राट् को नियमित रूप से विभिन्न कागजातों को रखने तथा आवश्यक सूचनाएँ प्राप्त करने का अवसर मिलता है, जैसे—मन्त्रिमण्डल की कार्यावली (Agenda), ज्ञापन (Memorandum), विवरण पुस्तिका (Proceedings Book), विदेश मन्त्रालय के समस्त प्रेषण पत्र (Daily Print of Despatches), संसद् के

1 "At such critical moment 'the limits of the convention that keeps the Crown out of politics are reached, and the reigning sovereign must himself decide, in the last resort, where his duty lies" —H Standard

विवादों के संसदीय प्रतिवेदन (Official Reports) या अन्य इसी प्रकार के कागजात। इसके अतिरिक्त, सम्राट् को निजी कर्मचारियों के द्वारा भी आवश्यक सूचनाएँ मिलती हैं। फलत सम्राट् को किसी भी शासनाधिकारी राजनीतिज्ञ की अपेक्षा अधिक राजनीतिक जानकारी एवं अनुभव प्राप्त रहता है। राबर्ट पील ने ठीक ही कहा है कि "सम्राट् को राज्य करने के पश्चात् सरकारी तन्त्र का ज्ञान देश भर मे सबसे अधिक हो जाना चाहिये।"[1] खासकर विदेश तथा राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी मामलों मे उसे बहुत जानकारी प्राप्त रहती है। मन्त्रिगण आते जाते हैं, परन्तु सम्राट् जीवन पर्यन्त सिंहासन पर बना रहता है। मन्त्रिमण्डल मे परिवर्तन उसके लिए साधारण कार्यकर्ताओ की अदला बदली के समान है। सम्राट् के अनुभव और वृहत् जानकारी के कारण मन्त्रिमण्डल राज्य के समस्त महत्त्वपूर्ण विषयों पर उससे परामर्श लेता है और सम्राट् का यह परामर्श अन्तिम निर्णय पर पहुँचने मे निर्णायक होता है। इस प्रकार सम्राट् एक विश्वसनीय सलाहकार का कार्य करता है। यहां यह कह देना युक्तिसंगत होगा कि सम्राट् एक साधारण परामर्शदाता के रूप मे नही, बल्कि एक आलोचनात्मक परामर्शदाता के रूप मे है। चूँकि वह, राजनीतिक दलबन्दियो से ऊपर रहता है, निःस्वार्थ तथा राष्ट्र-हितैषी होता है। इसलिए उसका परामर्श निष्पक्ष तथा सतुलित होता है।

परामर्श के अतिरिक्त, सम्राट् को चेतावनी देने का अधिकार है। उसकी चेतावनी की सहज मे उपेक्षा नही की जा सकती है क्योंकि इससे सत्तारूढ दल जनता मे अप्रिय हो सकता है। सम्राट् इस शक्ति का प्रयोग बड़ी चालाकी से करता है। वह मन्त्रियों के कार्यों का विरोध नहीं करता, बल्कि गलत या सही किसी भी कार्य के लिए वह अपना योग देता है। लेकिन यदि वह समझता है तो मन्त्रियो को यह बतला देता है कि उनके प्रस्ताव मे क्या दोष है और कौन-सा रास्ता सही होगा। इस प्रकार एक मित्र के रूप मे वह चेतावनी भी देता है।

(iv) सम्राट् मध्यस्थ के रूप मे —सरकार के अन्तर्गत विरोधी तत्वो के बीच मध्यस्थ के रूप मे (As a mediator) सम्राट एक महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। वह व्यावहारिक क्षेत्र मे राजनीतिक शक्ति-विहीन तथा निष्पक्ष है। इसीलिए उसकी मन्त्रणा का आदर सभी करते है। वह अपनी प्रतिष्ठा और प्रभाव के द्वारा राजनीतिक मतभेदो को तय करता है और विरोध की प्रचण्ड भावना को कम करता है। सन् १८७२ ई० मे महारानी विक्टोरिया ने लार्ड रसेल से आग्रह किया था कि शासन को व्यग्रता से बचाने के लिए वह अल्बामा प्रश्न सम्बन्धी पत्र के लिए आग्रह न करे। पुन, १८८१ ई० मे महारानी विक्टोरिया ने आयरलैंड के झगड़े से सम्बन्धित सरकारी प्रस्ताव पर सर्वसम्मत-समझौता के उद्देश्य से जनरल पौन्सनबी को सर स्टैफोर्ड नार्थकोट तथा लार्ड वीकन्सफील्ड से मिलने के लिए कहा। जार्ज पचम को आयरिस होम रूल बिल पर समझौता के लिए काफी परिश्रम करना पड़ा। १९१६ ई० मे सम्राट् के निजी सचिव लार्ड-स्टैमफर्डम ने एस्क्विथ और लायड जार्ज के झगडे को सुलझाने का प्रयत्न किया था। इसी मध्यस्थता सम्बन्धी कार्य के प्रसंग मे एटली ने सम्राट् को एक रेफ्री कहा है यद्यपि अब ऐसे अवसर बहुत कम हैं जब उसे सीटी बजाने की आवश्यकता पड़े। घरेलू क्षेत्र के अतिरिक्त वैदेशिक क्षेत्र में भी सम्राट् मध्यस्थ का काम करता है। इतिहास में ऐसे उदाहरण मिलते है जबकि सम्राट् के

1 'The king after a reign ought to know much more of the working of the machine of Government than any other man in the country' —*Robert Peel*

व्यक्तिगत प्रभाव के चलते इगलैंड अन्य देशों के निकट आ गया है। एडवर्ड सप्तम के फ्रांस के प्रति प्रेम और जर्मनी के प्रति घृणा के फलस्वरूप १९०४ ई० की मैत्री-संधि ( Entente Cordiale) हुई और इगलैंड और फ्रांस एक दूसरे के करीब आ गये। १९३९ ई० में जार्ज पष्ठ के फ्रांस, कनाडा तथा अमेरिका के भ्रमण के व्यापक प्रभाव हुए। महारानी एलिजावेथ द्वितीय के विश्व-भ्रमण ने इगलैंड को अन्य देशों के बहुत निकट ला दिया है। इस प्रकार एक सम्राट अपने व्यक्तित्व तथा प्रभाव के द्वारा शासन को सुचारु रूप से चलाने में सहायता पहुँचा सकता है तथा अन्य देशों से इगलैंड के सम्बन्ध को उत्तम बना सकता है। लास्की ने ठीक ही कहा है कि "एक कर्मठ तथा उचित परामर्श-प्राप्त सम्राट् अभी भी प्रकाशन-नीति के निर्धारण में व्यापक प्रभाव डाल सकता है।"[1]

(v) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्राट् का महत्त्व —अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटिश सम्राट् का महत्त्व है। राजतन्त्र साम्राज्य के लिए औचित्य प्रदान करता, ब्रिटेनवासियों को सुदूर देशों को जीतने के लिए उत्साहित करता था। साम्राज्य के पालन में योग देता है। अंगरेज लोग सम्राट् के नाम पर और सम्राट् के लिए नया जवाहिरात का प्रबन्ध करते हैं और साम्राजिक मुकुट में उपनिवेश विजय ( New Jewel for the Imperial Crown ) तथा 'साम्राजिक परिवार में नया सदस्य' ( New child for the imperial family ) जोड़ते हैं। एडम्स के शब्दों में, "राजतन्त्र उस शोषण के कठोर सत्य को छिपाने के लिए पत्ते का कार्य करता है जिसे अँगरेज ब्रिटेन का शासन ? समुद्र पर-शासन ? के नारे से उत्साहित होकर करते हैं।"[2]

सिर्फ साम्राज्य को बढ़ाने में ही नहीं, बल्कि उसके स्थायित्व को बनाये रखने में भी सम्राट् योग देता है। सम्राट् साम्राज्य की स्वर्णिम शृंखला है और डोमिनियनों को सम्बद्ध करनेवाली कड़ी के सदृश है। दूर-दूर के उपनिवेशों के लाखों व्यक्तियों की भक्ति किसी स्पष्ट तथा प्रत्यक्ष व्यक्ति को ही मिल सकती है, न कि 'सरकार' या 'संविधान' जैसी काल्पनिक वस्तु को। चर्चिल के शब्दों में "सम्राट् एक दुर्बोध तथा जादूभरी कड़ी है जिसने हमारे ढीले बंधे हुए, किन्तु दृढ़ता से जुड़े हुए राष्ट्रमंडलीय देशों, राज्यों तथा जातियों को मिले हुए रखा है।"[3] इस प्रकार दूर-दूर बिखरे हुए राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच में सम्राट् एकता का अपरिहार्य प्रतीक ( Indispensable symbol of unity ) है। बाल्डविन ने एक बार एडवर्ड अष्टम से कहा था कि "सम्राट् ही हमारे बचे-खुचे साम्राज्य की अन्तिम कड़ी है।"[4] यदि इस कड़ी को तोड़ दिया जाय तो स्वतन्त्र राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच कुछ भी सामान्य प्रतीक नहीं

1 "An energetic monarch, skilfully advised, can still play a considerable part in shaping the emphasis of policy " —*Laski*

2 "Kingship in England becomes a fig leaf to cover the shocking reality of (their) exploitation which they do when inspired by the slogan , Rule Britania ? Rule the waves " —*Adams*

3 "He is the mysterious link, indeed I may say the magic link, which united our loosely bound but strongly interwoven Commonwealth of Nations, states and races " —*Sir Winston Churchill*

4 It is the last link of the Empire that is left " —*Baldwin*

रहेगा। स्टच्यूट ऑफ वेस्टमिनस्टर के द्वारा एकता के प्रतीक को दृढ बनाने की चेष्टा की गयी है। लेकिन यहा लास्की के इस कथन को याद रखना होगा कि "सम्राट् राष्ट्रमण्डल का भौतिक आधार है और जब तक राष्ट्रमण्डलीय बन्धन विभिन्न देशो के लिए लाभदायक बना रहेगा, तब तक ही सम्राट् का एकता के प्रतीक रूप मे महत्त्व रहेगा।"[1]

अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध के क्षेत्र मे भी सम्राट् का महत्त्वपूर्ण स्थान है। वह विभिन्न देशो से उत्तम सम्बन्ध बनाये रखने म सहायता पहुँचाता है। प्राय वह तीन तरीको से इस काय को करता है—वैवाहिक सम्बन्ध ( Matrimonial relations ), वेष अनुदान ( Grants of uniforms ) तथा यात्रा (Travel) द्वारा। आजकल प्रथम दो तरीके महत्त्वहीन हो गये हैं। लेकिन तीसरा तरीका आज भी सफल सिद्ध हो रहा है।

राजकुमार एडवर्ड ने १९१९-१९२५ के बीच म चार बार देश भ्रमण किया। उन्होने ४५ मित्र देशो तथा उपनिवेशो का भ्रमण किया और १५०,००० मील की यात्रा की। उसने अपने 'सस्मरण' मे लिखा है कि मैं जब ससार का भ्रमण कर चुका तो "मैं विश्व की रेलो, राष्ट्रीय गानो, स्थानीय रीति-रिवाजो, खान-पान की विशेषताओ आदि का एनसाइक्लोपेडिया बन गया जितने स्मारक पेड मैंने लगाये, यदि वह कान के झझावातो तथा मनुष्य के प्रहारो से बचे रहते तो उनको एकत्रित करने पर एक अच्छा बडा जगल खडा हो सकता है तथा जितनी सावजनिक इमारतो एव सस्थाओ की नीव-शिलाएँ मैंने रखी उनको एकत्रित करने पर एक काफी बडा नगर बन सकता है।" १९३९ ई० मे एडवर्ड अष्टम ने कनाडा, स्पेन, फ्रास, आदि देशो की यात्रा की। एलिजाबेथ द्वितीय के राष्ट्रमण्डलीय देशो की यात्रा ने ब्रिटेन की प्रतिष्ठा को बढाने मे बहुत सहायता पहुँचायी है।

(vi) सम्राट्, ब्रिटिश जाति के प्रधान रूप मे —लार्ड बाल्फर ने सम्राट के ब्रिटिश जाति के प्रधान के रूप म बहुत जोर दिया है। उसी के शब्दो मे, "ब्रिटेन के सम्राट् के पद का ब्रिटेन के संविधान के अन्य भागो की तरह एक अर्वाचीन पहलू भी है, सम्राट् अपने जन्म और पद के कारण ब्रिटिश राष्ट्रीय इतिहास का जीवित प्रतीक है। अत सम्राट् ब्रिटिश सस्थाओ के स्वरूप को आच्छादित नही करता, वरन् वह उस स्वरूप को उजागर करता है। वह न तो किसी दल का नेता है और न किसी-वर्ग विशेष का प्रतिनिधि। वह तो समस्त ब्रिटिश राष्ट्र का स्रोत है। वह सभी का सम्राट् है।'[2] सम्राट् के

---

1 "The unity of Empire will be maintained so long as it is valuable to its constituent parts to maintain it, while that value persists, the Crown will necessary have value as the symbolic representation of that unity."—*Laski*

2 "British kingship like most other parts of our constitution has a very modern side to it Our king, in virtue of his descent and of his office, is the living representative of our national history So far from concealing the popular character of our institutions, he brings it into prominence He is not the leader of a party, nor the representative of a class, he the chief of the nation He is everybody's king"  —*Balfour*

राज्यारोहण, राज्यतिलक अथवा महोत्सव के अवसरा पर सभी लोग उसके प्रति राजभक्ति का अपूर्व प्रदर्शन करते है। सम्राट् की प्रत्येक हरकत प्रजा के लिए नयी खबर है, जिसका काफी प्रचार किया जाता है। सम्राट् की कुछ प्रशसाएँ ऐसी हुई है जो लास्की की राय म किसी अर्द्ध-देवता के लिए अधिक उपयुक्त जान पडती है।[1] राजतन्त्र देश-भक्ति के सचार का एक उत्तम साधन भी है। कोई व्यक्ति एक ही साथ शासन का विरोधी भी हो सकता है और राजभक्त भी। जेनिग्स ने कहा भी है कि "हम एक ही समय मे शासन को बुरा कह सकते है, साथ ही, सम्राट् की जय-जयकार कर सकते है।"[2] इतना ही नही, युद्ध या किसी अन्य सकट के समय म तो प्रजा की देश-भक्ति और प्रबल हो उठती है। अपने मतभेद और विरोध को भूलकर सभी लोग एक हो जाते है, व अपने को राज्य का भक्त समझने लगते है। सम्राट् राष्ट्रीय एकता का साकार प्रतीक है। १९१७ ई० म सम्राट ने गोला-बारूद के कारखाने तथा अन्य स्थानो म जाकर गलतफहमियो को दूर किया और परिणामस्वरूप औद्योगिक शान्ति की स्थापना हुई। जाज षष्ठ ने भी युद्ध के अनेक केन्द्रो तथा विनष्ट स्थानो का स्वय निरीक्षण किया, जिसके फलस्वरूप सैनिक तथा नागरिको मे देश प्रेम का ज्वार उभड पडा। इगलैंड का राष्ट्रीय गीत है। "ईश्वर सम्राट् की रक्षा करे।"[3] प्रजा वग सम्राट् के लिए जान देता है। वह राज्य का अत्यन्त लोकप्रिय तथा प्रतिष्ठित प्रतीक है।

(vii) सम्राट् का सामाजिक व्यक्तित्व —ब्रिटिश सम्राट केवल राजनीतिक यन्त्र का ही अग नही है, अपितु वह सामाजिक ढाचे का महत्वपूर्ण अग है। वह इगलैंड के सामाजिक तथा मनोरजन क्षेत्र का नेता है। राजकीय परिवार नैतिकता, फैशन, कला, साहित्य इत्यादि के क्षेत्र म आदश स्थापित करता है तथा उत्साह वद्धक का काम करता है। लो के शब्दो म, 'किसी भी सगठन के साथ 'राजकीय' शब्द के जुट जाने से सफलता अवश्यम्भावी हो जाती है।'[4] किसी भी सावजनिक काय मे सम्राट् का अवलम्बन मिल जाने पर वह काय निश्चित रूप से लोकप्रिय हो जाता है। यहाँ तक कि दैनिक जीवन के फैशन पर राजपरिवार का बहुत प्रभाव पडता है। कहा जाता है कि १९३९ ई० मे राजकुमारी एलिजाबेथ और राजकुमारी मार्गरेट का अनुकरण कर अन्य बच्चो ने हैट पहनना बन्द कर दिया जिससे हैटो की बिक्री बहुत कम हो गयी। हैट विक्रेताओ से महारानी ने बर्बादी म रक्षा के लिए प्राथना की और महारानी राजकुमारियो को हैट पहनने का आदेश दिया। इसके अतिरिक्त, चूँकि ब्रिटेन म सामाजिक प्रतिष्ठा का आधार वश अथवा कुल है इसलिए स्वभावत राजवश के आचरण का प्रभाव सामान्य जनता पर पडता है।

(viii) सम्राट् अविच्छिन्नता (Continuity) तथा स्थायित्व (Stability) के प्रतीक रूप मे —ब्रिटिश जनता परम्परा का प्रेमी है, वह राष्ट्रीय जीवन के निरतर विकास के पक्ष म

---

1 "Some of the tributes devoted to the person of the Monarch since he would certainly have been more suited to the description of a semi god that to the actual occupants of the throne in the last sixty years" —Laski

2 "We can damn the Government and cheer the King"—Jennings

3 "God save the king

4 "The little Royal to the name of an association is regarded as almost certain guarantee of success' —Low

तथा क्रांतिकारी परिवर्तनों के विरुद्ध है। राजतन्त्र इस भावना को और भी दृढ़ बनाता है। राजतन्त्र में, श्रेणीतन्त्र से सम्बन्धित होने की वजह से, अनुदारता तथा परम्परा के तत्व पाये जाते है। फलतः वह, जैसा कि "बार्कर ने कहा है, "क्रांतिकारी कल्पनाओं तथा चेतना पूर्ण परिवर्तनों को रोकने मे सहायता पहुँचाता है।"[1] लेकिन वह प्रगतिशील तथा प्रजातान्त्रिक विकास के मार्ग मे बाधक सिद्ध नही होता। राजतन्त्र भूतकाल मे राष्ट्रीय जीवन के अनवरत विकास का द्योतक है और भविष्य मे भी विकास के इसी रूप की आशा दिलाता है। बार्कर ने राष्ट्रीय जीवन की तुलना एक जहाज से की है जिसके मस्तूल और पेंदी मे राजतन्त्र क्रमशः पताका और भारी बोझ के रूप मे है। जहाज की दिशा के अनुसार पताका की दिशा बदल जाती है, लेकिन पताका वही रह जाती, पेंदी का भारी बोझ धारा तथा जहाज की सुविधा के अनुसार सिर्फ इधर-उधर खिसक भर जाता है, लेकिन बोझ नही हटता। ब्रिटेन मे समय के परिवर्तन के साथ संस्थाओं मे परिवर्तन आये है, लेकिन राजतन्त्र के कारण राष्ट्रीय जीवन के आधार मे परिवर्तन नही हुआ है, एक अटूट तथा अनवरत धारा के रूप मे ब्रिटेन का विकास होता गया है। फलतः राजतन्त्र का ब्रिटिश जनता पर स्थायित्व के सम्बन्ध मे मनोवैज्ञानिक प्रभाव पडा है और वहा की जनता निश्चितता अनुभव करती है। ऑग और जिंक ने कहा भी है "जब सम्राट् बकिंघम के प्रासाद मे हो तो जनता सुख की नींद सोती है।"[2]

(ix) सम्राट् संतुलन के रूप मे —राजतन्त्र का एक व्यावहारिक महत्त्व यह है कि वह संतुलनकर्त्ता है। प्रत्येक संविधान मे विभिन्न तथ्यों के बीच संतुलन लाने की चेष्टा की जाती है। अमेरिका के संविधान मे कार्यपालिका के प्रधान राष्ट्रपति तथा विधायिका शक्ति कांग्रेस के बीच संतुलन स्थापित किया। ब्रिटेन मे भी संतुलन स्थापित किया जाता है, लेकिन ग्रेटब्रिटेन मे संतुलन का यन्त्र सम्राट है। वह दो प्रकार से इस कार्य को पूरा करता है। प्रथमत, ब्रिटेन मे कार्यपालिका और विधायिका दोनों शक्तियां मन्त्रिमण्डल के हाथ मे रहती है, इसलिए, अमेरिका की तरह कार्यपालिका और विधायिका शक्तियां एक दूसरे को संतुलित नहीं कर सकती है। इस कार्य को संसद मे विरोधी दल पूरा करता है और शासक दल पर नियन्त्रण रखता है। शासक दल और विरोधी दल दोनों सम्राट् के अन्तर्गत कार्य करते है। दोनों को एक समान मान्यता प्राप्त है। सम्राट् की छत्रछाया मे दोनों समान रूप से फलते फूलते तथा एक दूसरे को संतुलित करते है। द्वितीयत, सम्राट अपने आप मे संतुलन का एक अंग है। दलबन्दी से ऊपर वह राष्ट्रीय राजनीतिक भावना का जीता जागता कोष है जो शासक दल पर नियन्त्रण का काम करता है। इस प्रकार सम्राट् अपने आप मे तथा अपने द्वारा संतुलन के अंग का कार्य करता है।

(x) आर्थिक औचित्य —राजतन्त्र का एक आर्थिक औचित्य (Economic justification) भी है। बार्कर ने कहा है कि "राजतन्त्र पर व्यय पर राजनीतिक भावना तथा

1 "Monarchy helps to prevent revolutionary dreams and sensational changes" —E. Barker.

2 "With the King in Buckingham palace people sleep more quietly in their beds —Ogg and Zink

विचार के रूप लौट जाता है, जो समाज को दृढ बनाता है।" वस्तुत राजपरिवार पर व्यय की मात्रा बराबर है। बजट के प्रतिशत का भी छठा भाग इस पर खच नही हो पाता है। लेकिन उसकी तुलना मे राजनीतिक चेतना के रूप मे आय की मात्रा बहुत ज्यादा है । राष्ट्रमडल की एकता पर जब लाखो-करोडो रुपये खच होते है तो क्यो नही उसकी एकता के प्रतीक सम्राट् पर भी कुछ खच किया जाय ? अन्त म, ब्रिटिश सम्राट् आय का एक स्रोत भी है, क्योंकि राजपरिवार से सम्बन्धित उत्सवो, फिल्मो आदि से काफी आमदनी होती है। इसलिए व्यय के आधार पर राजतन्त्र के विरुद्ध तर्क नही दिया जा सकता है।

(xi) सम्राट् तथा ससदीय प्रणाली –ससदीय शासन-प्रणाली ( Parliamentary Government ) मे सम्राट का स्थान बहुत ही उपयोगी तथा महत्त्वपूर्ण है । इस प्रणाली म राष्ट्र का एक प्रधान होना आवश्यक है। इस प्रधान को दलगत आस्थाओ से ऊपर होना चाहिए। लेकिन निर्वाचित व्यक्ति, जो एक उन्नत पद प्राप्त राजनीतिक ही होगा पूर्ण रूप से दलबन्दी स ऊपर नही रह सकता है। सम्राट की स्थिति बहुत महान् है। वह सभी का सम्राट् और किसी दल विशेष से उसका कोई सम्बन्ध नही रहता। वह न केवल पक्षपात रहित होता है, बल्कि उसकी पक्षपात शून्यता पर सभी विश्वास करते है। इसलिए इगलैंड की ससदीय सरकार मे सम्राट का पद बहुत उपयुक्त है।[1]

(xii) क्या निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट् को स्थानान्तरित कर सकता है ?— यहाँ एक प्रश्न उठता है, आनुवंशिक सम्राट् के स्थान पर जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रधान क्यो नही हो सकता है ? ( Can an elected president replace the King ? ) पहला कारण यह है कि ब्रिटिश जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति को उपनिवेशो तथा राष्ट्रमडलीय देशो को राजभक्ति न मिलेगी, जो सम्राट के व्यक्तित्व के चलते मिलती है। दूसरा, सीमित कार्य काल के चलते राष्ट्रपति को पूर्ण राजनीतिक ज्ञान नही हो पाता है। फलत सम्राट् के शासन सम्बन्धी अनुभव तथा ज्ञान से हाथ धोना पडता है। तीसरा, राष्ट्रपति एक दलगत व्यक्ति होगा जो दलबन्दी के रग-बिरगेपन से ऊपर 'उज्ज्वल प्रकाश' न दे सकेगा, जिसकी राज्य को आवश्यकता है। चौथा, निर्वाचित राष्ट्रपति जनता मे अविभाज्य राजभक्ति पैदा नही कर सकता है। पाँचवाँ, राजतन्त्र के लोप से एक विवादास्पद प्रश्न खडा होगा कि इगलैंड के चर्च का प्रधान कौन होगा। निष्कर्ष रूप मे हम मुनरो के शब्दो को दुहरा सकते है, यदि राजतन्त्र को समाप्त कर दिया जाय तो "इगलैंड का चर्च बिना नाम-मात्र का प्रधान रह जायगा, सामाजिक ढाचे का पुनर्निर्माण आवश्यक हो जायगा, इगलैंड और अँग्रेजी साम्राज्य के बीच महत्त्वपूर्ण कडी टूट जायगी, ब्रिटिश राजभक्ति के आधार के रूप मे प्रत्यक्ष प्रतीक एक काल्पनिक प्रतीक द्वारा स्थानापन्न हो जायगा।"[2]

---

1 'The cost is repaid in a "rich return of the political sentiments and emotions which nerve a community" —*Barker*

2 "It would leave the Church of England without a titular head it would compel a recasting of the social structure, it would sever the strongest formal tie that binds the dominions to the mother country, it would substitute an abstraction for a visible symbol as the basis of British allegiance "—*Munro*

निष्कर्ष —उपयुक्त विश्लेषण से इंगलैंड में राजतंत्र की उपयोगिता, लोकप्रियता तथा शासन में प्रमुखता स्पष्ट हो जाती है। लार्ड सभा, लोकसभा या मन्त्रिमंडल जैसी संस्थाओं का न तो सुधारों का प्रयत्न ही किया गया है, बल्कि सुधारा भी गया है। लेकिन राजपद अपने आप आवश्यकतानुसार बदलता रहता है, यह सदा समय के अनुरूप रहा है। सर्वसाधारण यह अनुभव करते हैं कि राजपद देश को गौरव, एकता तथा स्थिरता प्रदान करता है। अमेरिका, फ्रांस या भारत की तरह राष्ट्रपति उसके पद की पूर्ति नहीं कर सकते हैं। लॉवेल ने राजपद की उपयोगिता के बारे में ठीक ही कहा है कि "यदि राजा, राज्य के पोत की प्रेरक शक्ति नहीं है, तो भी वह उस पोत का मस्तूल है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोत का न केवल लाभदायक अपितु अत्यन्त आवश्यक भाग है।"[1] इस प्रकार चाहे प्रजातंत्र में राजपद असामयिक जान पड़े किन्तु वह ब्रिटेन की संवैधानिक शासन प्रणाली में इतनी पूर्णता से घिरा हुआ है कि 'ऑग' के शब्दों में देश इसी प्रकार 'राजपदीय गणराज्य' ( Crowned Republic ) बना रहेगा या बना रहना चाहिए। यद्यपि राजपद के अस्तित्व के विषय में भविष्यवाणी करना कठिन है, फिर भी इतना अवश्य कहा जा सकता है कि जबतक ब्रिटिश सम्राट् समय की गति के अनुसार चलता है, समय के विकास में योग देता है, असंगति ( Anachronism ) का शिकार नहीं होता, वर्तमान में भविष्य को देखता है, स्टुअर्ट राजाओं की तरह बेवकूफों को स्वर्ग, (Fool's Paradise ) की सैर नहीं करता तथा जार्ज तृतीय की 'देश भक्त राजा' ( Patriotic King ) नहीं बनाता है तबतक इंगलैंड में राजतंत्र का झंडा लहराता रहेगा। लास्की के शब्दों में, राजपद के लिए 'जनता की आस्था ऐसी बढ़ गयी जो कि १७ वीं शताब्दी में उसकी राजा के दैवी अधिकारों के प्रति थी" मोरीसन ने भी लिखा है कि "संसार में कोई भी राजपद इतना सुरक्षित अथवा जनता द्वारा सम्मानित नहीं है जितना कि हमारा।"

## सारांश

क्राउन एक कृत्रिम तथा विधि व्यक्ति है। यह एक काम चलाऊ उपकल्पना है। सम्राट् और क्राउन में दो मुख्य भेद है —(क) राजा एक व्यक्ति है क्राउन एक संस्था है (ख) राजा क्राउन का एक अवयवभूत अंग है।

क्राउन की शक्तियों का उपयोग सम्राट स्वयं नहीं करता बल्कि मन्त्रिगण सम्राट् के नाम पर करते हैं। क्राउन की शक्तियों के दो मुख्य स्रोत हैं-परिनियम और परमाधिकार। क्राउन की शक्तियाँ सिकुड़ती और फैलती हैं। क्राउन की मुख्य शक्तियाँ निम्नलिखित हैं (i) कार्यपालिका शक्तियाँ, (ii) विधायिनी शक्तियाँ, (iii) न्यायिक शक्तियाँ, (iv) धार्मिक शक्तियाँ, और (v) संरक्षण तथा सम्मान की शक्तियाँ।

सम्राट्-पद तथा उत्तराधिकार के नियम समझौता अधिनियम, स्टेट्यूट ऑफ वेस्टमिनस्टर तथा रिजेंसी अधिनियम द्वारा संचालित होते हैं। वंशानुगत सिद्धान्त इनकी प्रमुख विशेषता है।

---

1. "If the Crown is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur upon which the sail is bent and as such it is not only useful but an essential part of the vessel." —*Lowell*

ब्रिटिश सम्राट् अनेक विशेषाधिकारों तथा उन्मुक्तियों का उपयोग करता है।

सम्राट् की स्थिति के सम्बन्ध में सिद्धान्त और व्यवहार में बहुत अन्तर है। "सम्राट् राज्य करता है, शासन नहीं, सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता।" यद्यपि सम्राट् शक्तिहीन है, उसका प्रभाव व्यापक है।

एक राजनीतिक असंगति होते हुए भी ब्रिटेन में आज राजतन्त्र विद्यमान है। इसके अनेक कारण हैं (i) राजतन्त्र के पक्ष में जनमत का परिवर्तन, (ii) सम्राट् का व्यक्तिगत अधिकार, (iii) सम्राट् शासन का आलोचक, परामर्शदाता तथा मित्र है (iv) सम्राट् मध्यस्थ है, (v) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सम्राट् का महत्व (vi) सम्राट् ब्रिटिश जाति का प्रधान है, (vii) सम्राट् का सामाजिक व्यक्तित्व, (viii) सम्राट् अविच्छिन्नता तथा स्थायित्व के रूप में, (ix) सम्राट् सन्तुलन के बल के रूप में (x) आर्थिक औचित्य, (xi) सम्राट् तथा संसदीय प्रणाली, और (xii) निर्वाचित राष्ट्रपति सम्राट् को स्थानान्तरित नहीं कर सकता है।

## प्रश्न

1 State briefly what do you understand by the [illegible] 'Crown' in the British constitution and distinguish it from the King.
( Nag U 1957; Agra U, 1947 )
('क्राउन' शब्द से आप क्या समझते हैं ? सम्राट् और [illegible])

2 Examine the position and functions of the Crown [illegible] British Constitution (P U 1954 A, '58 A B U 53 A, '[illegible] All U, '55)
( ब्रिटिश संविधान में क्राउन की स्थिति और कार्यों का [illegible])

3 Discuss the position of the monarch in the [illegible] constitution. Why does monarchy survive ? (B U 1957 A; [illegible], Agra, U '53,'55)
(ब्रिटिश सम्राट् की स्थिति की विवेचना करें। [illegible])

4 "Monarchy in England is a political [illegible]" Examine the statement
([illegible] 1955 S, 1956 [illegible])
("ब्रिटिश राजत्व राजनीतिक भ्रान्ति है।" [illegible])

5 "He reigns but does not govern" [illegible] to the monarchy of England. [illegible] England ?
(B [illegible]
("सम्राट् राज्य करता है, [illegible] कर। इंगलैंड में राजतन्त्र [illegible])

6 "The British king is a [illegible]" [illegible]
([illegible] Agra U. '[illegible]
("ब्रिटिश सम्राट् [illegible])

7 "If the Crown [illegible] Power [illegible] it is the spur [illegible] ful but an [illegible]

("यदि सम्राट् राज्य पोत की चालक शक्ति नही है, तो वह उसका वह मस्तूल है जिसपर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोत का अभिन्न अ ग है।" इस कथन की विवेचना करें।)

८ "The sovereign ( in England ) has under a constitution l monarchy, such as ours, three rights the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn" Examine (B U 1958 S)

("ब्रिटिश सम्राट् के तीन अधिकार है—परामश के लिए पूछे जाने का अधिकार, प्रोत्साहन देने का अधिकार, चेतावनी देने का अधिकार,।" इस कथन की विवेचना करें।)

9 "The king can do no wrong" Explain the meaning and implication of the statememt

(Agra U 1934, '35, P U '48 A, Cal U, '43, Raj U '54)

("सम्राट् भूल नही कर सकता।" इस कथन का अथ और महत्त्व बतलाइये।)

10 "The king is dead, long live the king" Explain the meaning and implication of the statement

("सम्राट् मर गया, सम्राट् दीघजीवी हो।" इस कथन का अथ और महत्त्व बतलाइय।)

11 Discuss the utility of monarchy in England (B U 1955 S)

( राजस्व की उपयोगिता का वणन कीजिये। )

12 "Monarchy, although on its face a great anachronism in a country like England remains impregnably entrenched, the average Englishman simply takes it for granted" Examine this statement

( "राजतन्त्र इगलैंड जैसे देश के लिए एक भ्रान्ति है, फिर भी अग्रेज इसे अनिवाय समझते है।" इस कथन की समीक्षा करे। )

13 Discuss the role of the Crown in the British Constitution

( B U 1961 S )

( ब्रिटिश सविधान मे क्राउन के महत्त्व एव अथ का वणन करे।)

14 "There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Constitution but none more vital than the distinction between the King and the Crown" Explain ( Agra, U 19 4 )

('ब्रिटिश सविधान की परिभाषा मे अनेक सूक्ष्म अन्तर है, परन्तु सम्राट् और क्राउन के अन्तर से अधिक महत्त्वपूण अन्तर कोई नही।" इस कथन की विवेचना कर।)

15 What is the distinction between the King and the Crown ? Describe the powers of the Crown ( P U 1961 A )

('सम्राट् और क्राउन मे क्या अन्तर है ? क्राउन की शक्तियो का वणन कीजिए।)

16 Distinguish between the King and the Crown in England and carefully examine the powers and functions of the Crown

( Ravishankar U B A [pre ], 1965 )

(इंगलैंड में राजा और राजमुकुट का भेद स्पष्ट कीजिए तथा राजमुकुट के अधिकारों एवं कर्तव्यों का पूर्ण विवेचन दीजिए।)

17 Form an estimate of the Position and powers of the King in the British constitution ( Vikram U B A (Part II) 1955 )
(ब्रिटिश संविधान में राजा की शक्तियों और स्थिति का मूल्यांकन कीजिए।)

18 "In England by a gradual the powers of the King as a person have fallen to the Crown as an institution" In the light of this statement explain the difference between the King and the Crown
( Gwalior U 1965 )
("इंगलैंड में सम्राट् की व्यक्तिगत शक्तियाँ क्रमश: राजमुकुट नामक संस्था के हाथों में आ गयी हैं।" इस कथन के आधार पर सम्राट् और क्राउन में अन्तर बतलाइए।)

19 "The King of Great Britain reign's but does not govern" Explain the position of the British King keeping in view the statement
( Indore U 1965 )
(ग्रेट-ब्रिटेन का राजा "राज करता है, शासन नहीं।" इस कथन को दृष्टि में रखते हुए ब्रिटेन के राजा की स्थिति समझाइये।)

---

"*It ( Cabinet ) is perhaps the most curious formation in the political word of modern times, not for its dignity but for its subtlety, elasticity and its many sided diversity powers*"

# ५ मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल
## ( Council of Ministers and Cabinet )

| | |
|---|---|
| ग्रेट ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास- | विकास का परिणाम, विटनाजेमूट और क्यूरिया रेजिस, प्रिवी परिषद्, मन्त्रिमडल का अभ्युदय, कबाल, स्टुअर्ट-काल मे मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का विकास, विलियम तृतीय के शासनकाल मे बहुमत दल द्वारा मन्त्रिमण्डल का निर्माण, १८ वी सदी मे प्रधान मन्त्रिपद तथा अन्य विशेषताओ का विकास, बीसवी सदी मे नयी विशेषताओ का विकास । |
| मत्रालय तथा मन्त्रिमडल— अन्तर और गठन— | अन्दर और गठन मन्त्रालय तथा मन्त्रिमडल मे अन्तर, विभाग रहित मन्त्रिमडल के मत्री, विभाग सहित मन्त्रिमडल के मन्त्रिमडल स्तर के मत्री जो मन्त्रिमडल के सदस्य नही होते, राज्य मत्री, ससदीय सचिव, राजमहल के मत्री, प्रधान मत्री की नियुक्ति, सम्राट का स्वेच्छाधिकार, अन्य मन्त्रियो की नियुक्ति, मन्त्रिमडल के सदस्य, छाया मन्त्रिमडल, सयुक्त मन्त्रिमडल युद्ध मन्त्रिमण्डल, आभ्यान्तरिक मन्त्रिमण्डल । |

**वास्तविक (Real) कार्यपालिका** —इगलैंड मे सम्राट् एक सवैधानिक प्रधान है। यद्यपि सविधान के अनुसार सर्वशक्ति-सम्पन्न है, लेकिन शक्तियो का प्रयोग वह नही कर पाता है। वास्तविक सत्ता मन्त्रिमण्डल के हाथ मे है जो जनता का प्रतिनिधि है। सम्राट के नाम पर वह सरकार की शक्तियो का उपभोग करता है। अत इसको वास्तविक कार्यपालिका कहा जा सकता है। इस शासन यन्त्र का आधार मन्त्रिमण्डलात्मक शासन पद्धति है। इस पद्धति की विशेषताओ का वर्णन प्रारम्भ मे ही किया जा चुका है।

## १ ग्रेट ब्रिटेन मे मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास
## ( Origin and Development of the Cabinet System in Great Britain )

विकास का परिणाम —इंगलैंड मे मन्त्रिमण्डल सरकार का सबसे महत्वपूर्ण अग है, फिर भी उसका उल्लेख सविधान मे नही पाया जाता है। इसका लिखित और कानूनी आधार नही है। यह दीर्घकालीन विकास का परिणाम है तथा परम्पराओ एव अभिसमयो पर आधारित है। सिर्फ १९३७ ई० मे क्राउन के मन्त्री अधिनियम ( Ministers of the Crown Act, 1937 ) द्वारा इसे वैधानिक स्थिति प्रदान की गयी।

(i) विटनाजेमूट और क्यूरिया रेजिस — वर्तमान मन्त्रिमण्डल का बीज हम आंग्ल सैक्सन और नार्मन-एंजिवेन काल की विटनाजेमूट ( Witenagemot ) या बुद्धिमानो की सभा ( Council of wisemen ) और क्यूरिया रेजिस ( Curia Regis ) या छोटी परिषद् ( Small Council ) मे पाते हैं। विटनाजेमूट एक शक्तिशाली सभा थी, जो राजा को विधि निर्माण मे परामर्श देती, राजा को सिंहासन-च्युत कर सकती तथा युद्ध और न्याय का सचालन करती थी। नार्मन-एंजिवेन-काल मे विटनाजेमूट का स्थान वृहत सभा ( Magnum Concilium ) तथा राजसभा ( Curia Regis ) ने ले लिया। ये परामर्श-दात्री सस्थाएँ थी। दैनिक कार्य क्यूरिया रेजिस द्वारा होता था। कालान्तर मे क्यूरिया रेजिस से प्रिवी कौंसिल ( Privy Council ) और मन्त्रिमण्डल का उदभव हुआ तथा मैगनम कौंसिलियम से ससद का।

(ii) प्रिवी परिषद् क्यूरिया रेजिस के कार्य धीरे-धीरे बहुत बढ गये, जिसके कारण वह विचार विनिमय के योग्य न रह गयी। फलत इसकी दो शाखाएँ हो गयी। प्रशासनीय कार्य करनेवाली शाखा प्रिवी परिषद ( Privy Council ) कहलायी। सम्राट उच्च वर्गों से इसके सदस्यो को चुनता था। ट्यूडर काल तक यह सस्था उपयोगी सिद्ध हुई और सम्राट् की आज्ञाओ का पालन करती रही। आगे चलकर सदस्यो की सख्या बढ जाने के कारण चार्ल्स द्वितीय ने अपने पाँच घनिष्ठ मित्रो से परामर्श लेना आरम्भ किया। इस प्रकार क्यूरिया रेजिस से प्रिवी कौंसिल और प्रिवी कौंसिल से 'कबाल' (Cabal) मन्त्रिमण्डल का जन्म हुआ, यद्यपि आज भी प्रिवी कौंसिल है, लेकिन कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल के हाथ मे चली आयी है।

प्रिवी परिषद् का वर्तमान सगठन —वर्तमान समय मे प्रिवी परिषद् के ३२० सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति सम्राट प्रधानमन्त्री के परामर्श से करता है। सभी वर्तमान एव भूतपूर्व मन्त्री, राजनीतिक जीवन मे ख्याति प्राप्त व्यक्ति, गणमान्य वैज्ञानिक, साहित्यकार, कलाकार, आर्कबिशप, अवकाश प्राप्त न्यायाधीश तथा प्रशासक को प्रिवी कौंसिलर बना दिया जाता है। इन्हें महामान्य (Right Honourable) की उपाधि से विभूषित किया जाता है।

प्रिवी परिषद् के वर्तमान कार्य —प्रिवी परिषद के कार्य आजकल इतना नगण्य हो गये है कि यह एक औपचारिक या नाम मात्र की सस्था रह गयी है। यह प्राय राज्याभिषेक—जैसे आनुष्ठानिक अवसरो पर आमन्त्रित होती है। इसकी बैठको के लिए गणपूरक सख्या (Quorum) तीन हैं। (बकिंघम पैलेस सम्राट् भवन) मे इसकी बैठकें होती हैं जिसका सभापतित्व लार्ड प्रेसिडेंट करता है। इसकी बैठको मे सामान्यत लार्ड प्रेसिडेंट, क्लर्क तथा दो-तीन मन्त्री

आया करते है, इसके काय भी औपचारिक ह। यह कायपालिका के कुछ आवश्यक कार्यों की औपचारिक पूर्तिमात्र करती है। यह आडस-इन-काउन्सिल ( Orders in Council ) और स्टेट्यूट्री आडस ( Statutory Orders ) पर अपनी स्वीकृति देती है। ये सरकार के काय सचालन तथा उपनिवेशो से सम्बन्धित नियम और उपनियम हैं, जिनका निर्माण कायपालिका द्वारा होता है और परिषद् उन पर अपनी स्वीकृति दता है। प्रिवी परिषद् के सामने मन्त्री तथा अन्य उच्च पदाधिकारी शपथ ग्रहण करते हैं। इनके अतिरिक्त प्रिवी परिषद् विभिन्न प्रकार की खोजो और अनुसधाना का प्रबन्ध करती, आर्थिक एकीकरण के लिए प्रयत्न करती तथा ब्रिटिश ब्राडकास्टिंग कारपोरेशन की नीति निर्धारित करती है। परिषद के कार्यों के सचालन के लिए अनेक समितियाँ होती है, जैसे—न्यायिक समिति ( Judicial Committee ), व्यापार-मण्डल (The Board of Trade), शिक्षा मण्डल (The Board of Education) इत्यादि। इनमें सवप्रमुख न्यायिक समितिया हे, जिनके सदस्य लाड चासलर (Lord Chancellor), छ लाड स ऑफ अपील इन ऑडिनरी तथा कुछ अन्य कौसिलर होते ह। यह समिति ब्रिटिश साम्राज्य के अधीनस्थ उपनिवेशो तथा कुछ हद तक स्वराज्य-प्राप्त उपनिवेशो का सर्वोच्च न्यायालय है। परन्तु यह निर्णयात्मक सस्था नही है, बल्कि एक परामशदात्री सस्था है।

(ii) मन्त्रिमण्डल का अभ्युदय —प्रिवी कौंसिल से मन्त्रिमण्डल का अभ्युदय हुआ। प्रिवी कौंसिल वृहत् आकार के कारण परामशदात्री समिति के योग्य न रह गयी। अत सम्राट् कुछ प्रमुख तथा निजी कौंसिलरो से महल के किसी छोटे कमरे म विचार-विमर्श करने लगा। इसी सीमित कौंसिलरों की परामशदात्री समिति को समयोपरान्त 'कैबिनेट' कहा जाने लगा। सवप्रथम बेकन ( Bacan ) ने 'कैबिनेट' शब्द का प्रयोग किया। १६४० मे क्लैरेण्डन ( Clarendon ) ने मन्त्रिमण्डल को प्रिवी कौसिल के सदस्यो की छोटी समिति के रूप मे स्वीकार किया। लेकिन वस्तुत १६६० ई० के बाद ही रेस्टोरेशन (Restoration) और गौरवपूर्ण क्रान्ति ( Glorious Revolution ) के फलस्वरूप मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के विकास के समुचित वातावरण मिल सका।

(i) प्रारम्भ —'कबाल' —चार्ल्स द्वितीय के शासन-काल को मन्त्रिमण्डल का प्रारम्भिक काल कहा जा सकता ह। चार्ल्स ने समस्त प्रिवी कौसिल से परामश करना छोड दिया और कुछ विश्वस्त सदस्यो से परामश लेने लगा। सदस्यो की इस अनौपचारिक समिति को 'कबाल' ( Cabal ) की सज्ञा दी गयी क्योकि इसके पाच सदस्यो ( Clifford, Ashley Buckingham, Arlington and Landerdale ) के नाम C A B A L अक्षरो से प्रारम्भ होते थे। इस समिति का सबसे बडा दोष यह सम्राट के प्रति उत्तरदायी थी, ससद के प्रति नही। फलत ससद् इसे सदिग्ध दृष्टि से देखती थी। फिर भी कबाल' मे मन्त्रिमडलात्मक पद्धति का मूल पाया जाता है। सामूहिक रूप से सम्राट् को परामश देना तथा ससद् मे विधि निर्माण के लिए प्रस्ताव पश करना।

(iv) स्टुअर्ट-काल मे मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का विकास—लेकिन अभी तक मन्त्रिमण्डल का ससद के प्रति उत्तरदायित्व सिद्धान्त का विकास न हो पाया था। मन्त्रियो की नियुक्ति मे सम्राट यह विचार नही करता था कि उसको ससद म बहुमत प्राप्त है या नहीं। ससद मन्त्रियो के विरुद्ध अविश्वास प्रकट कर उन्हें पदच्युत नही कर सकती थी। नियन्त्रित करने का उसके पास एक हथियार था महाभियोग द्वारा मन्त्री को पदच्युत करना। लेकिन यद

यह भी प्रभावशाली नही था क्योंकि सम्राट् को मन्त्रियो को क्षमा प्रदान करने का अधिकार था। फिर भी अनेक महाभियोगों द्वारा मन्त्रियो के उत्तरदायित्व का सिद्धांत प्रतिपादित हुआ। चार्ल्स प्रथम के राज्य-काल मे संसद ने सम्राट् को गलत सलाह देने के लिए स्टैफोर्ड के विरुद्ध कार्यवाही की और चार्ल्स द्वितीय के शासन काल मे अर्ल ऑफ डेनबी पर महाभियोग चलाया। इस प्रकार इस सिद्धान्त की स्थापना हुई कि सम्राट् के सलाहकारो को अनुशासित तथा दण्डित करने का अधिकार है। तात्पर्य यह कि मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व के सिद्धान्त की नीव दी गयी।

(vi) **विलियम तृतीय के शासन-काल मे बहुमत दल द्वारा मन्त्रिमण्डल का निर्माण** मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धात के उपरान्त एक दूसरे अभिसमय का विकास हुआ—मन्त्रियो की नियुक्ति लोकसभा मे बहुमत प्राप्त दल मे से होगी अर्थात् लोकसभा मे जिस दल का बहुमत रहेगा, उसी दल का मन्त्रिमण्डल पदारूढ होगा। रक्तहीन क्रांति तथा ऐक्ट ऑफ सेटलमेन्ट, ने संसदीय प्रभुता की स्थापना कर दी। इस बीच राजनीतिक दलो का भी विकास हो चुका था। अतः संसदीय सम्प्रभुता तथा संगठित राजनीतिक दल ने विवश होकर सम्राट को बाध्य किया कि मन्त्रिगण एक ही तथा बहुमत दल के हो। विलियम तृतीय शुरू मे दोनो दलो—ह्विग और टोरी—मे मन्त्री नियुक्त करता था। लेकिन इससे उत्पन्न असुविधा के कारण उसने १६९३-९६ मे अपने परामर्शदाता केवल ह्विग दल से ही चुना। १६९६ ई० मे ह्विग जुण्टा (Whig Junta) नामक मन्त्रिमण्डल का निर्माण हुआ, जो सर्वप्रथम एकरूप तथा ससद् मे बहुमत प्राप्त मन्त्रिमण्डल था। यही से लोक सभा के बहुमत दल द्वारा मन्त्रिमण्डल निर्माण की परम्परा चल पडी।

(vii) **१८ वी सदी मे प्रधान मन्त्रि-पद तथा अन्य विशेषताओ का विकास**—लेकिन मन्त्रिमण्डल का वास्तविक विकास हनोवर काल मे हुआ। इस काल की सबसे बडी देन प्रधान मन्त्री के पद का विकास था। अभी तक सम्राट ही मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होता था और वह उसकी बैठको मे भाग लेता था लेकिन सयोगवश जार्ज प्रथम और जार्ज द्वितीय ने मन्त्रिमण्डल की बैठको मे भाग लेना बन्द कर दिया। वे अँग्रेजी भाषा मे अनभिज्ञ थे तथा शासन से कम दिलचस्पी रखते थे। मन्त्रिमण्डल की बैठक सर राबर्ट वालपोल (Sir Robert Walpole) की अध्यक्षता मे होने लगी। वालपोल लगभग बीस वर्षों तक मन्त्रिमण्डल का प्रधान बना रहा यद्यपि उसने सदा अपने को प्रधान मानने मे अस्वीकार किया। उसी के कार्यकाल मे मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की विशेषताओ ने मूर्त रूप धारण करना शुरू किया और उनमे स्थायित्व आने लगा। "वालपोल ने ही सर्वप्रथम देश की राजनीतिक आवश्यकताओ के अनुसार देश का शासन स्वयं चलाया। उसने ही सर्वप्रथम लोक सभा मे देश हित के कार्य सम्पादित किये तथा सर्वप्रथम देश का शासन करते समय अनुरोध किया कि उसकी नीति एव कार्यों पर संसद के सभी सदस्यो का अनुमोदन होना चाहिए।" वालपोल के काल मे ही लोक-सभा राज्य की प्रभावशाली शक्ति के रूप मे परिणत हो गयी और योग्यता, प्रभाव एव वास्तविक शक्ति के अनुसार लार्डसभा की अपेक्षा ऊँची हो गई। वालपोल ने सर्वप्रथम यह उदाहरण उपस्थित किया कि उसने "सम्राट का पूर्ण प्रेम एव विश्वास प्राप्त बने होने पर भी इस कारण अपना पदत्याग किया कि अब उसे लोक-सभा का विश्वास प्राप्त नही रह गया था" और इस प्रकार मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को पूर्ण विकसित किया। वालपोल को ही सर्वप्रथम प्रधानमंत्री की संज्ञा दी गयी।

उसने ही १०, डाउनिंग स्ट्रीट ( 10 Downing Street ) म अपना कार्यालय बनाया जो आजकल प्रधानमन्त्री का सरकारी निवास स्थान बन गया है। वालपोल के बाद भी १८ वीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की विशेषताओ का विकास होता गया और अन्त तक निम्न लिखित विशेषताएँ स्थापित हो गयी —

(क) मन्त्रिमंडल के सदस्य का ब्रिटिश संसद् का सदस्य होना चाहिए।
(ख) सदस्यो को एक ही राजनीतिक दल का होना चाहिये।
(ग) उनका संसद म बहुमत होना चाहिये।
(घ) मन्त्रिमंडल की एक सामान्य नीति होनी चाहिए।
(ङ) लोकसभा के प्रति मन्त्रियो का उत्तरदायी होना चाहिए।
(च) सभी मन्त्रियो को प्रधानमन्त्री के अधीन होना चाहिए।

(viii) **१९ वी शताब्दी मे विकसित विशेषताओ की जड जमना** —लेकिन इसका *अभिप्राय यह नही कि १८ वी शताब्दी में मन्त्रिमंडल की पूर्ण सत्ता स्थापित हो गयी थी।* काल ने अपने को सम्राट का एक सेवक समझता था और समझता था कि सम्राट् उसे पदच्युत कर सकता है। जार्ज तृतीय ने चाहा कि विरोधी दल के सदस्यो को भी मन्त्रिमंडल म लिया जाय। जार्ज चतुर्थ ने कैनिंग की वैदेशिक नीति पर मन्त्रियो से अलग-अलग मत देने को कहा और उनमे फूट का बीज बोना चाहा। विलियम चतुर्थ ने भी जनप्रिय मन्त्रिमंडल को भंग करने का प्रयत्न किया। इस प्रकार मन्त्रिमंडल प्रणाली का पूर्ण सिद्धान्त तथा व्यवहार जिस रूप म १८ वी शताब्दी मे विकसित हुआ, वह अपने आधुनिक स्वरूप मे महारानी विक्टोरिया के शासन-काल से पहले विकसित नही हो सका। वस्तुत १९ वी शताब्दी म मन्त्रिमंडलीय प्रणाली का निश्चित स्वरूप प्रकाश मे आया। डेरी के शब्दो मे **"पील, डिजरैली तथा ग्लैडस्टोन के काल में तो मन्त्रिमण्डल शासन-प्रणाली चरम उत्कर्ष को पहुँच गई थी।"** मॉर्ले ने 'वालपोल की जीवनी' नामक पुस्तक के एक अध्याय मे मन्त्रिमंडल-पद्धति के क्रिया कलाप की अत्यन्त मौलिक और सुन्दर व्याख्या की है।

(ix) **बीसवी सदी मे नयी विशेषताओ का विकास** —बीसवी शताब्दी मे भी मन्त्रिमंडल की कुछ विशेषताओ का विकास हुआ। प्रथम यह कि मन्त्रिमंडल के मन्त्रियो की संख्या जहा पहले १२ या उनसे भी कम थी, अब १८ या इससे भी अधिक होने लगी है। राबर्ट पील और डिजरैली के मन्त्रिमण्डल मे क्रमश १३ और १२ सदस्य थे, लेकिन द्वितीय युद्ध के पहले मन्त्रिमण्डल मे २२ सदस्य हो गये। दूसरा विकास यह हुआ कि शासन के अधिकार एवं कर्तव्यों मे वृद्धि हो जाने के फलस्वरूप मुख्य मुख्य विभागो के अध्यक्ष मन्त्रियो को और कुछ विभागहीन मन्त्रियो को भी, जैसे कि लार्ड प्रेसिडेंट ऑफ दी काउंसिल, लार्ड प्रिवी सील आदि को मन्त्रिमण्डल मे स्थान दिया ही जाता है। मन्त्रिमंडल की कार्य प्रणाली के सम्बन्ध मे भी कुछ विकास हुए, जैसे मन्त्रिमण्डल के बढे हुए कार्यभार को निबटाने के उद्देश्य से मन्त्रिमण्डल समितियां का प्रचलन हो गया है और मजदूर दल की सरकार के समय से मन्त्रिमण्डल सप्ताह मे दो बार समवेत होने लगा है। सबसे महत्वपूर्ण विकास यह हुआ है कि अब मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय आपात कालो मे दलगत निष्ठा को त्याग देता है और संयुक्त मन्त्रिमण्डल (Coalition Cabinet) का निर्माण होता है। यद्यपि संयुक्त मन्त्रिमण्डल मे बहुत दोष है फिर भी यह देश को एकता प्रदान करता है तथा मानव सभ्यता एवं संस्कृति को नष्ट होने म बचा लेता है। १९३१ ई० के

अर्थ-संकट का सामना करने के लिए रैम्जे मैक्डोनल्ड के नेतृत्व में मिश्रित सरकार की स्थापना की गयी। द्वितीय विश्वयुद्ध (१९४०-४५) के समय चर्चिल के नेतृत्व में श्रमिक, उदार तथा अनुदार दलों की सरकार संगठित हुई। अन्त में मन्त्रिमण्डल को वैधानिक मान्यता नहीं मिली थी, लेकिन १९३७ ई० के मिनिस्टर्स ऑफ दी क्राउन ऐक्ट (Minister's of the Crown Act, 1937) के द्वारा उसे वैधानिक स्थिति प्रदान कर दी गयी।

## २ मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डल—अन्तर और गठन

( Ministry and Cabinet—difference and composition )

**मन्त्रालय तथा मन्त्रिमंडल में अन्तर** साधारणतः लोग मन्त्रिपरिषद और मन्त्रिमण्डल को एक ही संस्था मानते हैं। दोनों शब्दों को समानार्थक समझते हैं। लेकिन दोनों में बहुत अन्तर है—कार्य, संगठन, शक्ति, आदि अलग-अलग हैं। मन्त्रिपरिषद एक वृहत संस्था है जिसमें छोटे-बड़े सभी मंत्री रहते हैं। नवनिर्वाचित प्रधानमन्त्री शासन संचालन के लिए संसद के ६०-७० या उससे भी अधिक सदस्यों की नियुक्ति करता है। वे संसद् के प्रति उत्तरदायी तथा संसद के सदस्य होते हैं। इन सभी राजपदाधिकारियों के सामूहिक संगठन को मन्त्रिपरिषद् या मन्त्रालय कहा जाता है। लेकिन मन्त्रिमण्डल मन्त्रिपरिषद् के अन्तर्गत एक छोटा-सा समूह होता है। इसमें सिर्फ महत्त्वपूर्ण विभागों के मन्त्री होते हैं जिन्हें प्रधानमन्त्री चुनता है। यह संस्था एक इकाई के रूप में काम करती है। इसमें प्रायः वे व्यक्ति रहते हैं जो मन्त्रिपरिषद के वयोवृद्ध अनुभवी और प्रभावशाली नेता होते हैं। लेकिन कुछ प्रमुख मन्त्री अनिवार्यतः इसके सदस्य होते हैं, जैसे लार्ड चांसलर ( Lord Chancellor ), चांसलर ऑफ दी एक्सचेकर ( The Chancellor of the Exchequer ), प्रेसिडेंट ऑफ दी बोर्ड ऑफ ट्रेड ( President of the Board of Trade ), दी फर्स्ट लार्ड ऑफ दी एडमिरल्टी ( The First Lord of the Admiralty ), गृह मन्त्री ( The Secretary of the State for Home Affairs ), आदि या वे मन्त्री जिनके विभाग का परिस्थिति के कारण विशेष महत्त्व हो जाता है। राम्जे म्योर ने मन्त्रिमण्डल की परिभाषा देते हुए कहा है, "यह मन्त्रिपरिषद का हृदय है, शासन का परिचालक यन्त्र है जिसमें सभी महत्त्वपूर्ण विभागों के राजनीतिक अध्यक्ष सम्मिलित रहते हैं, साथ ही कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदों के अधिकारी भी।"[1] इस प्रकार मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिपरिषद का सदस्य रहता है, लेकिन मन्त्रिपरिषद के कुछ इने गिने मन्त्री ही मन्त्रिमण्डल के सदस्य हो सकते हैं। मन्त्रिपरिषद एक संगठित इकाई नहीं है जबकि मन्त्रिमण्डल एक सामूहिक निकाय के रूप में है। इसके सदस्य समिति के रूप में एक साथ एकत्र होते, किसी विषय पर सम्मिलित रूप से विचार करते तथा सामूहिक निर्णय देते हैं। लेकिन मन्त्रिपरिषद् की सामूहिक बैठक कभी नहीं होती, सभी मन्त्री अलग अलग अपने विभागों से मतलब रखते हैं। मन्त्रिमण्डल मन्त्रिपरिषद् की कार्यकारिणी समिति के रूप में है, यह मन्त्रिपरिषद् का भीतरी चक्र है।

1 "The one of the Ministry, and the pivot of our whole system of Government, is the Cabinet, which includes the political heads of all the great departments, together with a few holders of ancient and honourific offices—the Lord Presidens of the Council, the Lord Priv, Seal the Chamber of the Duchy of Lancaster who have practically no specific departmental duties"

—*Ramsay Muir*

(1) विभाग-रहित मन्त्रिमंडल के मन्त्री —मन्त्रिपरिषद एक वृहत् संस्था है जिसमें करीब-करीब ६०-७० सदस्य होते हैं। ये सदस्य विभिन्न स्तर के होते हैं। प्रथमतः कुछ मन्त्री ऐसे होते हैं जो किसी विभाग (Cabinet Ministers without Portfolio) के अध्यक्ष नहीं होते, लेकिन मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। उन्हें विभाग-रहित मन्त्री कहा जाता है। ऐसे महान् राजनीतिक प्रभाव के व्यक्ति जिनकी क्षमता विभागीय काम देख भाल करने योग्य नहीं रह जाती अथवा ऐसे लोग जिनकी प्रशासन में रुचि न रह गयी हो, किन्तु, जिनकी मन्त्रणा का सदैव महत्त्व है, ऐसे पदों पर नियुक्त कर दिये जाते हैं। उन पदों के लिए कोई विशिष्ट कर्तव्य नहीं करने पड़ते। सामान्यतः इस वर्ग के मन्त्री प्रशासनीय बातों के विशेष अनुभवी होते हैं। इन सदस्यों में लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal), प्रिवी कौंसिल के अध्यक्ष (Lord President of the Privy Council), लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor), इत्यादि प्रमुख हैं।

(ii) विभाग सहित मन्त्रिमण्डल के मन्त्री —कुछ मन्त्री ऐसे होते हैं जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य रहते हैं और साथ साथ किसी न किसी विभाग के अध्यक्ष (Cabinet Ministers with portfolio) भी होते हैं। साधारणतः गृह, अर्थ, शिक्षा, विदेश, श्रम आदि विभागों के अध्यक्ष मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं।

(iii) मन्त्रिमंडल स्तर के मन्त्री जो मन्त्रिमंडल के सदस्य नहीं होते —कुछ मन्त्री ऐसे होते हैं जो मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री होते हुए भी मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते (Ministers of Cabinet rank but not members of the Cabinet)। इन मन्त्रियों को मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों के समान वेतन मिलता है, प्रधानमन्त्री द्वारा आमन्त्रित होने पर वे मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेते हैं तथा समय समय पर प्रशासन के सम्बन्ध में मन्त्रिमंडल को सुझाव देते हैं। १९४९ ई० में एटली की मन्त्रिपरिषद् में १५ और १९५१ ई० में चर्चिल की मन्त्रिपरिषद में ४२ ऐसे ही मन्त्री थे।

(iv) राज्य मन्त्री —चौथी श्रेणी में राज्य मन्त्री (Ministers of State) आते हैं। उनकी स्थिति पूर्ण मन्त्री तथा संसदीय सचिव के बीच की होती है। ये विशेष विभागों से सम्बन्धित रहते हैं। इनकी नियुक्ति का उद्देश्य यह है कि कार्य के बोझ से दबे हुए मन्त्रियों के भार को संसदीय सचिव की अपेक्षा राज्य मन्त्री अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण रीति से हल्का कर सकते हैं।

(v) संसदीय सचिव —पांचवीं श्रेणी में संसदीय सचिव (Parliamentary Secretaries) आते हैं। ये विभागीय अध्यक्ष की सहायता करते हैं और संसद् में उनकी अनुपस्थिति में उनका प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रत्येक विभागीय मन्त्री की सहायता के लिए एक या दो संसदीय सचिव होते हैं। संसदीय सचिव उस स्थायी सचिव से भिन्न होता है जो विभाग में सिविल सर्विस का वरिष्ठ अधिकारी होते हैं। इनकी नियुक्ति प्रधानमन्त्री सम्बद्ध मन्त्री की मन्त्रणा से करता है। संवैधानिक रूप से उन्हें कोई शक्ति नहीं होती है।

(vi) राजमहल के मन्त्री —अन्त में, राजमहल के पांच राजनीतिक अधिकारी (Ministers of the Palace) होते हैं जिनमें कोषाध्यक्ष (Treasurer), नियन्त्रक (Comptroller) तथा राजमहल का प्रधान कर्मचारी (Chamberlain) भी सम्मिलित होते हैं। इन पदों का राजनीतिक महत्त्व है और ये पदाधिकारी मन्त्री समझे जाते हैं।

(i) प्रधान मन्त्री की नियुक्ति —मन्त्रिमण्डल का गठन (Composition of the Cabinet) —अब हम मन्त्रिमण्डल के गठन पर विचार करेंगे। मन्त्रिमण्डल के गठन के

सिद्धान्त परिस्थितियों तथा परम्पराओं पर आधारित है। नये निर्वाचन या पदारूढ मन्त्रिमण्डल के त्याग-पत्र देने के बाद सम्राट् मन्त्रिमण्डल निर्माण के सम्बन्ध में पहला कदम उठाता है। सिद्धान्ततः ब्रिटिश सम्राट् प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है और प्रधानमन्त्री की सलाह से अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति होती है। लेकिन उसका व्यावहारिक पहलू कुछ और ही है। इस सम्बन्ध में सम्राट् की शक्ति अत्यधिक सीमित है। मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का आधार मन्त्रिमण्डल का संसद् के प्रति उत्तरदायी होना है। वही प्रधानमन्त्री हो सकता है जो संसद् का विश्वासभाजन है। संसद् का विश्वास बहुमत दल के नेता को ही प्राप्त हो सकता है। इसलिए यह परम्परा हो गयी है कि सम्राट् बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित करता है। यदि सम्राट ऐसा नहीं करे और अपनी इच्छानुसार किसी अन्य व्यक्ति को प्रधानमन्त्री नियुक्त करे तो वह व्यक्ति लोक-सभा में बहुमत के अभाव के कारण सरकार का गठन करने में असफल रहेगा और उनके द्वारा *निर्मित मन्त्रिमंडल को शीघ्र ही पद त्याग करना पड़ेगा। इस प्रकार प्रधान मन्त्री की नियुक्ति में सम्राट् का अधिकार व्यवहार में अत्यधिक सीमित है।*

(ii) सम्राट् का स्वेच्छाधिकार —लेकिन निम्नलिखित परिस्थितियों में सम्राट् को प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में स्वेच्छा (Discretion) से कार्य करने का अवसर मिलता है, पहली परिस्थिति तब उत्पन्न होती है जब बहुमत दल का नेता त्याग पत्र दे दे और उस दल में कोई निश्चित नेता नहीं रहे या दो समानरूप से प्रभावशाली नेता हों। इस अवसर पर सम्राट् अपनी स्वेच्छा से कार्य कर सकता है। ए थोनी इडेन के त्याग पत्र देने के बाद ऐसी ही परिस्थिति उत्पन्न हुई थी और सम्राज्ञी को मैकमिलन तथा बटलर में से प्रधानमन्त्री चुनने का मौका मिला था। दूसरी परिस्थिति उस समय उत्पन्न होती है जब लोक-सभा में किसी भी दल का बहुमत संदिग्ध हो। लेकिन इस अवसर पर भी सम्राट् के हाथ बँधे रहते हैं क्योंकि मन्त्रिमंडल निर्माण का निर्णायक मापदण्ड सम्राट की रुचि नहीं, बल्कि विभिन्न दलों के नेताओं का संयुक्त मन्त्रिमंडल निर्माण करने का निर्णय होता है।

(iii) अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति —जहाँ तक अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति का प्रश्न है, प्राविधिक रूप से सम्राट ही उनकी नियुक्ति करता है, लेकिन यह प्रधानमन्त्री के परामर्शानुसार की जाती है जिसे मानने के लिए सम्राट बाध्य है। अतः सम्राट की शक्ति एक सैद्धान्तिक सत्य मात्र ही है। प्रधानमन्त्री को मन्त्रिमंडल के निर्माण में पर्याप्त स्वेच्छा है। वह अपने मन से मन्त्रियों की सूची तैयार करता है जिसे सम्राट स्वीकृत करता है। लेकिन, प्रधानमन्त्री की स्वेच्छा पर भी कई व्यावहारिक सीमाएँ हैं मन्त्रियों को चुनते समय उसे कई बातों का ध्यान रखना पड़ता है जैसे दल के सभी सदस्य को मन्त्रिपरिषद् में स्थान मिलना चाहिये, दल के कुछ महत्त्वपूर्ण व्यक्तियों को मन्त्रिमंडल में शामिल करना ही पड़ता है कुछ मन्त्री लार्डसभा से भी लिये जाते हैं फिर राष्ट्र के विभिन्न समुदायों तथा भौगोलिक क्षेत्र को ध्यान में रखना पड़ता है। इसके अतिरिक्त कुछ वयोवृद्ध और अनुभवी तथा उत्साही नवयुवकों को मन्त्रिमंडल में स्थान दिया जाता है। मन्त्रियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक बात और याद रखना चाहिए—सभी मन्त्रियों के लिए संसद का सदस्य होना आवश्यक है। यदि कोई मन्त्री नियुक्त होने के समय संसद् का सदस्य नहीं हो, तो उसे कुछ महीने के *अन्तर्गत संसद्—लोकसभा या* लार्डसभा—का सदस्य बन जाना पड़ेगा।

(iv) मन्त्रिमण्डल के सदस्य - मन्त्रिमंडल की *सदस्य-संख्या प्रधान मन्त्री की इच्छा पर निर्भर करती है यह निश्चित नहीं है। इसमें १२ १३ से लेकर २०-२२ सदस्य तक प्राय रहते हैं।*

विल्सन मन्त्रिमंडल में २३ मंत्री थे। इसके अलावे कौन-कौन विभागीय अध्यक्ष इसके सदस्य होंगे, यह प्रधानमन्त्री निश्चित करता है। लेकिन कुछ महत्त्वपूर्ण विभागों के मन्त्री, कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदाधिकारी और विशेष परिस्थिति के कारण महत्त्वपूर्ण विभाग के मन्त्री इसमें शामिल किये जाते हैं। सामान्यत, निम्नलिखित सदस्य मन्त्रिमण्डल में रहते हैं —

(१) प्रधानमन्त्री (First Lord of Treasury),
(२) अर्थ-मन्त्री (Chancellor of the Exchequer),
(३) लार्ड चांसलर (Lord Chancellor),
(४) प्रिवी कौंसिल का प्रेसिडेंट (Lord President of the Privy Council)
(५) लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal),
(६) रक्षा मन्त्री (Minister of Defence)
(७) व्यापार मन्त्री (President of the Board of Trade),
(८) विदेश मन्त्री (Secretary of State for Foreign Affairs)
(९) स्कॉटलैंड-मन्त्री (Secretary of State for Scotland),
(१०) उपनिवेश-मन्त्री (Secretary of State for Colonies),
(११) राष्ट्रमंडल सम्बन्धी विषयों का मन्त्री (Secretary of State for Common wealth Relations),
(१२) गृह मन्त्री (Minister for Home Affairs),
इन मन्त्रियों के अतिरिक्त १९५५ ई० में निम्नलिखित मन्त्री भी थे —
(१३) श्रम और राष्ट्रीय सेवा-मन्त्री (Minister of Labour and National Services),
(१४) लंकास्टर-डची के चांसलर तथा पदार्थ मन्त्री (Chancellor of the Duchy of Lancaster and Minister of Materials),
(१५) कृषि, खाद्य और मत्स्य-मन्त्री (Minister of Agriculture and Fisheries and Minister of Food),
(१६) शिक्षा मन्त्री (Minister of Education),
(१७) पेंशन तथा राष्ट्रीय बीमा मन्त्री (Minister of Pensions and National Insurance)।

छाया मन्त्रिमण्डल —यहां पर मन्त्रिमण्डल के असाधारण रूपों का भी अध्ययन कर लेना चाहिए। मन्त्रिमंडल समय तथा परिस्थिति के अनुसार विभिन्न प्रकार से संगठित होता है। इसके प्रमुख रूप इस प्रकार हैं, ब्रिटेन में मन्त्रिमंडल के अन्तर्गत एक प्रमुख विकास है, छाया मन्त्रिमडल (Shadow Cabinet)। सम्राट् का रूप इतना विशुद्ध है कि उसके अन्तर्गत शासक दल तथा विरोधी दल दोनों को अस्तित्व प्रदान किया जाता है। विरोधी-दल को 'महामान्य का विरोधी (His Majesty's Opposition) कहा जाता है। जिस प्रकार शासक-दल संगठित रहता है, उसी प्रकार विरोधी दल भी संगठित रहता है। प्रधानमन्त्री के समय विरोधी-दल का भी एक नेता होता है तथा अन्य मन्त्रियों की तरह उसके भी विभिन्न सदस्य अलग-अलग विभाग के अध्यक्ष होते हैं। इस प्रकार गैर सरकारी तौर पर विरोधी दल भी मन्त्रिमंडल के रूप में संगठित रहता है। इस प्रकार के संगठन के दो महत्व हैं—एक तो

विरोधी दल को संगठित किया जाता है और दूसरे विरोधी दल शासन को हाथ में लेने के लिए सदा तैयार रहता है। १९३७ ई० के क्राउन के मन्त्री अधिनियम (Ministers of the Crown Act, 1937) द्वारा संवैधानिक स्वीकृति दी गयी क्योंकि इस अधिनियम के अनुसार विरोधी दल के नेता को, जो छाया मन्त्रिमंडल का अध्यक्ष होता है २००० पौंड वार्षिक वेतन दिया जाता है।

संयुक्त मन्त्रिमण्डल —कभी कभी लोकसभा में किसी भी दल का बहुमत नहीं रहता है, इसलिए एक दल को लोकसभा का विश्वास प्राप्त नहीं होता है। अतः लोक-सभा का विश्वास-भाजन बनने के लिए कई दलों को मिलाकर सरकार बनानी पड़ती है। इसके अतिरिक्त, असाधारण परिस्थितियों में विपत्ति का सामना करने के लिए सम्पूर्ण देश की एकता आवश्यक हो जाती है। अतः सभी दल मिलकर मन्त्रिमंडल बनाते तथा संयुक्त रूप में देश-रक्षा में लग जाते हैं। परन्तु संयुक्त मन्त्रिमंडल (Coalition Cabinet) दीर्घजीवी नहीं होता और असाधारण परिस्थिति के अन्त के साथ साथ उसका भी अन्त हो जाता है। १९३१ ई० के आर्थिक संकट तथा १९४०-४५ ई० के युद्ध का सामना करने के लिए इंगलैंड में संयुक्त मन्त्रिमण्डल बना था।

'युद्ध मन्त्रिमण्डल —अब हम 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' (War Cabinet) पर दो शब्द कहेंगे। युद्ध या किसी विपत्ति के समय बहुत जल्दी में निर्णय की आवश्यकता होती है तथा युद्ध राजनीतिक, आर्थिक एवं सैनिक समस्याओं का महत्त्व बहुत बढ़ जाता है। इसलिए शासन की सर्वोच्च नीति के निर्धारण तथा शासन के निर्देशन के निमित्त कुछ मन्त्रियों की एक समिति बना दी जाती है, उन्हें प्रायः किसी विभाग का अध्यक्ष नहीं रहने दिया जाता है जिससे वे पूरा समय इन समस्याओं की ओर दे सकें। इसमें प्रायः ४-६ मन्त्री रहते हैं। इस तरह का 'युद्ध मन्त्रिमंडल' अल्पजीवी होता है और युद्ध की समाप्ति के साथ साथ खत्म हो जाता है। १९१६ ई० में लाइड जार्ज और १९४० ई० में चर्चिल ने पांच मन्त्रियों का 'युद्ध मन्त्रिमंडल' बनाया था।

अभ्यान्तरिक मन्त्रिमण्डल —अन्त में, दो शब्द 'आन्तरिक मन्त्रिमंडल (Inner Cabinet) के बारे में कहेंगे। चूंकि मन्त्रिमंडल में १५-२० सदस्य रहते हैं, इसलिए प्रधान-मन्त्री सभी सदस्यों से सलाह नहीं कर पाता है। किसी भी सदस्य को मन्त्रिमण्डल के सामने रखने के पहले ४-५ प्रमुख सदस्यों से वह सलाह कर लेता है। देश की शासन सम्बन्धी सर्वोच्च नीतियों तथा अन्य महत्त्वपूर्ण समस्याओं पर वस्तुतः इसी समुदाय द्वारा विचार किया जाता है।

## सारांश

ब्रिटेन में मन्त्रिमंडलात्मक पद्धति ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। वर्तमान मन्त्रिमंडल का बीज हम विटेनाजेमूट तथा क्यूरिया रेजिस में पाते हैं। पुनः प्रिवी परिषद् तथा 'कबाल' का विकास हुआ जो मन्त्रिमंडल के प्रारम्भिक रूप थे। १८वीं तथा १९वीं शताब्दियों में इसकी अनेक विशेषताओं का विकास हुआ। २०वीं शताब्दी में इन विशेषताओं की जड़ जम गयी तथा अन्य विशेषताओं का विकास हुआ।

मंत्रिपरिषद् एक वृहत् संस्था है और मन्त्रिमंडल उसके भीतर एक चक्र के रूप में है। मन्त्रिपरिषद् में अनेक श्रेणी के मन्त्री होते हैं। इसका निर्माण सम्राट् द्वारा प्रधान मन्त्री की नियुक्ति के साथ होता है। प्रधानमन्त्री के परामर्श से सम्राट् अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है।

मंत्रिमंडल के कुछ असाधारण रूपों का विकास हुआ है जैसे—छाया मन्त्रिमंडल संयुक्त मन्त्रिमंडल, युद्ध मन्त्रिमंडल तथा अभ्यान्तरिक मंत्रिमण्डल।

विल्सन मन्त्रिमण्डल मे २३ मन्त्री थे। इनके अलावे कौन-कौन विभागीय अध्यक्ष इसके सदस्य होंगे, यह प्रधानमन्त्री निश्चित करता है। लेकिन कुछ महत्त्वपूर्ण विभागो के मन्त्री, कुछ प्राचीन तथा प्रतिष्ठित पदाधिकारी और विशेष परिस्थिति के कारण महत्त्वपूर्ण विभाग के मन्त्री इसमे शामिल किये जाते है। सामान्यत, निम्नलिखित सदस्य मन्त्रिमण्डल म रहते है —

(१) प्रधानमन्त्री (First Lord of Treasury),
(२) अर्थ-मन्त्री (Chancellor of the Exchequer)
(३) लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor),
(४) प्रिवी कौंसिल का प्रेसिडेंट (Lord President of the Privy Council)
(५) लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal),
(६) रक्षा-मन्त्री (Minister of Defence)
(७) व्यापार मन्त्री (President of the Board of Trade),
(८) विदेश मन्त्री (Secretary of State for Foreign Affairs)
(९) स्कॉटलैंड मन्त्री (Secretary of State for Scotland),
(१०) उपनिवेश-मन्त्री (Secretary of State for Colonies),
(११) राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी विषयो का मन्त्री (Secretary of State for Commonwealth Relations),
(१२) गृह मन्त्री (Minister for Home Affairs),

इन मन्त्रियो के अतिरिक्त १९५५ ई० मे निम्नलिखित मन्त्री भी थे —

(१३) श्रम और राष्ट्रीय सेवा-मन्त्री (Minister of Labour and National Services),
(१४) लंकास्टर-डची के चान्सलर तथा पदार्थ-मन्त्री (Chancellor of the Duchy of Lancaster and Minister of Materials),
(१५) कृषि, खाद्य और मत्स्य मन्त्री (Minister of Agriculture and Fisheries and Minister of Food),
(१६) शिक्षा मन्त्री (Minister of Education),
(१७) पेन्शन तथा राष्ट्रीय बीमा मन्त्री (Minister of Pensions and National Insurance)।

**छाया मन्त्रिमण्डल** —यहाँ पर मन्त्रिमण्डल के असाधारण रूपो का भी अध्ययन कर लेना चाहिए। मन्त्रिमण्डल समय तथा परिस्थिति के अनुसार विभिन्न प्रकार से सगठित होता है। इसके प्रमुख रूप इस प्रकार है, ब्रिटेन म मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत एक प्रमुख विकास है, छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet)। सम्राट् का रूप इतना विशुद्ध है कि उसके अन्तर्गत शासक दल तथा विरोधी-दल दोनो को अस्तित्व प्रदान किया जाता है। विरोधी-दल को 'महामान्य का विरोधी (His Majesty's Opposition) कहा जाता है। जिस प्रकार शासक-दल सगठित रहता है उसी प्रकार विरोधी-दल भी सगठित रहता है। प्रधानमन्त्री के समान विरोधी-दल का भी एक नेता होता है तथा अन्य मन्त्रियो की तरह उसके भी विभिन्न सदस्य अलग-अलग विभाग के अध्यक्ष होते है। इस प्रकार गैर सरकारी तौर पर विरोधी दल मन्त्रिमण्डल के रूप म सगठित रहता है। इस प्रकार के सगठन का दो महत्त्व है—एक तो

विरोधी दल को सगठित किया जाता है और दूसरे विरोधी दल शासन को हाथ में लेने के लिए सदा तैयार रहता है। १९३७ ई० में क्राउन के मंत्री अधिनियम (Ministers of the Crown Act, 1937) द्वारा सवैधानिक स्वीकृति दी गयी क्योंकि इस अधिनियम के अनुसार विरोधी-दल के नेता को, जो छाया मन्त्रिमंडल का अध्यक्ष होता है २००० पौंड वार्षिक वेतन दिया जाता है।

संयुक्त मन्त्रिमण्डल —कभी-कभी लोकसभा में किसी भी दल का बहुमत नहीं रहता है इसलिए एक दल को लोकसभा का विश्वास प्राप्त नहीं होता है। अतः लोकसभा का विश्वास-भाजन बनने के लिए कई दलों को मिलाकर सरकार बनानी पड़ती है। इसके अतिरिक्त, असाधारण परिस्थितियों में विपत्ति का सामना करने के लिए सम्पूर्ण देश की एकता आवश्यक हो जाती है। अतः सभी दल मिलकर मन्त्रिमंडल बनाते तथा संयुक्त रूप से देश रक्षा में लग जाते हैं। परन्तु संयुक्त मन्त्रिमंडल (Coalition Cabinet) दीर्घ जीवी नहीं होता और असाधारण परिस्थिति के अन्त के साथ-साथ उसका भी अन्त हो जाता है। १९३१ ई० के आर्थिक संकट तथा १९४०-४५ ई० के युद्ध का सामना करने के लिए इंगलैंड में संयुक्त मन्त्रिमण्डल बना था।

'युद्ध मन्त्रिमण्डल —अब हम 'युद्ध मन्त्रिमण्डल' (War Cabinet) पर दो शब्द कहेंगे। युद्ध या किसी विपत्ति के समय बहुत जल्दी में निर्णय की आवश्यकता होती है तथा कुछ राजनीतिक, आर्थिक एवं सैनिक समस्याओं का महत्त्व बहुत बढ़ जाता है। इसलिए शासन की सर्वोच्च नीति के निर्धारण तथा शासन के निर्देशन के निमित्त कुछ मन्त्रियों की एक समिति बना दी जाती है, उन्हें प्रायः किसी विभाग का अध्यक्ष नहीं रहने दिया जाता है जिससे वे पूरा समय इन समस्याओं की ओर दे सकें। इसमें प्रायः ४-६ मन्त्री रहते हैं। इस तरह का युद्ध मन्त्रिमंडल' अल्पजीवी होता है और युद्ध की समाप्ति के साथ साथ खत्म हो जाता है। १९१६ ई० में लॉयड जार्ज और १९४० ई० में चर्चिल ने पाँच मन्त्रियों का 'युद्ध मन्त्रिमंडल' बनाया था।

अभ्यान्तरिक मन्त्रिमण्डल —अन्त में, दो शब्द 'आन्तरिक मन्त्रिमंडल (Inner Cabinet) के बारे में कहेंगे। चूँकि मन्त्रिमंडल में १४-२० सदस्य रहते हैं इसलिए प्रधान-मन्त्री सभी सदस्यों से परामर्श नहीं कर पाता है। किसी भी सदस्य को मन्त्रिमण्डल के सामने रखने से पहले ४-५ प्रमुख सदस्यों से वह सलाह कर लेता है। देश की शासन सम्बन्धी सर्वोच्च नीतियाँ तथा अन्य महत्वपूर्ण समस्याओं पर सम्मुख इसी समुदाय द्वारा विचार किया जाता है।

## साराश

ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। वर्तमान मन्त्रिमंडल का बीज हम क्यूरिया रेजिस में पाते हैं। पुनः प्रिवी कौंसिल तथा कैबल का विकास हुआ जो मन्त्रिमंडल के प्रारंभिक रूप थे। १८वीं तथा १९वीं शताब्दियों में इसकी अनेक विशेषताओं का विकास हुआ। २०वीं शताब्दी में इन विशेषताओं का पुनः जन्म हुआ तथा अन्य विशेषताओं का विकास हुआ।

मंत्रिपरिषद् एक वृहत् संस्था है और मन्त्रिमंडल उसके भीतर एक चक्र के रूप में है। मन्त्रिपरिषद् में अनेक श्रेणी के मन्त्री होते हैं। इसका निर्माण सम्राट् द्वारा प्रधान मंत्री की नियुक्ति के साथ होता है। प्रधानमन्त्री के परामर्श से सम्राट् अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है।

मन्त्रिमंडल के कई असाधारण रूपों का विकास हुआ है जैसे—छाया मन्त्रिमंडल, संयुक्त मन्त्रिमंडल युद्ध मन्त्रिमंडल तथा अभ्यान्तरिक मन्त्रिमंडल।

## प्रश्न

1 What are the features of the Cabinet system of Government? How far they are present in England?
( मन्त्रिमंडलात्मक पद्धति की सरकार के कौन कौन लक्षण है। वे कहाँ तक इंगलैंड में विद्यमान है। )

2 Examine the position and functions of the privy Council in England
( All U 1949, P U '48 A, '52 S, B U 56 S )
( प्रिवी परिषद् की स्थिति तथा कृत्यो का वर्णन करे।)

3 Trace the growth and development of the cabinet system in England
(Agra U 1948, All U '48, P U '48 A, '57 A)
( इंगलैंड मे मन्त्रिमंडलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास का वर्णन करें।)

4 Define Cabinet and distinguish between the Cabinet and Ministry
( मन्त्रिमंडल की परिभाषा दें तथा मन्त्रिमंडल और मन्त्रिपरिषद मे अन्तर बतलाव।)

5 Explain the salient features of the Cabinet system as it obtains in England (Agra U 1952, All U 1943, 1946, P U '48 S, '49 S, '57 S)
( इंगलैंड मे प्रचलित मन्त्रिमंडल पद्धति की विशेषताएँ बतावें। )

6 It (Cabinet) is perhaps the most curious formation in the political world of modern times, not for its dignity but for its subtlety, elasticity and its many sided diversity of powers" Examine
( "आधुनिक काल के राजनीतिक संसार मे सम्भवत यह अपनी प्रतिष्ठा के लिए नहीं, वरन अपने चातुर्य, लचक तथा शक्ति की विविधता के लिए सर्वाधिक आश्चर्यजनक रचना है।" इस कथन की व्याख्या करे।)

7 Analyse the main trends in the operation of the Cabinet system in Great Britain and India (P U 1954 S)
( ग्रेट ब्रिटेन और भारत मे प्रचलित मन्त्रिमंडल पद्धति का तुलनात्मक विश्लेषण कीजिये। )

8 Write short notes on (a) Shadow Cabinet, (b) Inner Cabinet and (c) War Cabinet
( संक्षिप्त टिप्पणी लिखें —(क) छाया मन्त्रिमंडल, (ख) आन्तरिक मन्त्रिमंडल और (ग) युद्ध-मन्त्रिमण्डल। )

"*The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State and the Prime Minister is the Steerman*" —Ramsay Muir

६

# मन्त्रिमण्डल की कार्य-प्रणाली

## ( The Cabinet in Action )

| | |
|---|---|
| १ मन्त्रिमंडल के कार्य— | नीति-निर्धारण सम्बन्धी कार्य, राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियंत्रण, मन्त्रिमंडल का समन्वयकारी स्वरूप, वित्तीय अधिकार, नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार। |
| २ मन्त्रिमंडल का अधिनायकत्व | संवैधानिक अधिनायकत्व, मन्त्रिमंडल के अधिनायकत्व का तात्पर्य, बीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के कारण, एक अधिनायक पर संवैधानिक तथा मर्यादित। |
| ३ प्रधान मन्त्री— | अनौपचारिक आधार, प्रधान मन्त्री का चुनाव, प्रधान मन्त्री के अधिकार और कर्त्तव्य। |
| ४ ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति | सर्वसमता नहीं, समानताएँ, लिखित और अलिखित स्थिति, शक्तियों का पृथक्करण और शक्तियों का समन्वय, कार्यकाल प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता, मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध, व्यवस्थापिका से सम्बन्ध, कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार, दल से सम्बन्ध समन्वयकारी कार्य। |

शासन का हृदय —मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय ( Centre of Administration ) कहा जाता है। संविधान में उसके आधारभूत स्थान को विभिन्न शब्दों में चित्रित किया गया है। यह वह सर्वोच्च नियंत्रक शक्ति है जिसको वाकर के शब्दों में "नीति का चुम्बक" कहा जा सकता है। वेजहॉट के अनुसार 'ब्रिटिश मन्त्रिमंडल एक हाईफन है जो जोड़ता है, एक बकसुआ है जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को जकड़ देता है।"[1] लॉवेल उसे "राजनीतिक वृत्त-खंड के मेहराब के बीच का पत्थर"[2] कहता है। सर जॉन मेरियट का कहना है कि "मन्त्रिमंडल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता रहता है।[3] राम्जे म्योर के शब्दों में "मन्त्रिमंडल राज्य के जहाज का परिचालक चक्र है।[4] एमरी के अनुसार "मन्त्रिमंडल सरकार का केन्द्रीय निर्देशक यन्त्र है।"[5] सर आइवर जेनिंस ने

1 "A combining hyphen which joins a buckle, which fastens the legislative part of the State with the executive part." – Bagehot

2 "The key stone of the political arch." —Lowell

3 "The pivot round which the whole political machinery revolves." —John Marriot

4 "The cabinet, in short is the steering wheel of the ship of the State." —Ramsay Muir

5 "The central directing instrument of Government." —Amery

## प्रश्न

1 What are the features of the Cabinet system of Government? How far they are present in England?
( मन्त्रिमंडलात्मक पद्धति की सरकार के कौन कौन लक्षण है। वे कहा तक इगलैंड में विद्यमान हे। )

2 Examine the position and functions of the Privy Council in England
( All U 1949, P U '48 A, '52 S, B U 56 S )
( प्रिवी परिषद् की स्थिति तथा कृत्यों का वर्णन करे। )

3 Trace the growth and development of the cabinet system in England
(Agra U 1948, All U '48, P U '48 A, '57 A)
( इगलैंड मे मन्त्रिमडलात्मक पद्धति की उत्पत्ति और विकास का वर्णन करे। )

4 Define Cabinet and distinguish between the Cabinet and Ministry
( मन्त्रिमडल की परिभाषा दें तथा मन्त्रिमडल और मन्त्रिपरिषद् में अन्तर बतलाव। )

5 Explain the salient features of the Cabinet system as it obtains in England (Agra U 1952, All U 1943, 1946, P U '48 S, '49 S, '57 S)
( इगलैंड मे प्रचलित मन्त्रिमडल पद्धति की विशेषताएँ बतावें। )

6 "It (Cabinet) is perhaps the most curious formation in the political world of modern times, not for its dignity but for its subtlety, elasticity and its many sided diversity of powers" Examine
( "आधुनिक काल के राजनीतिक ससार म सम्भवत यह अपनी प्रतिष्ठा के लिए नहीं, वरन् अपने चातुर्य, लचक तथा शक्ति की विविधता के लिए सर्वाधिक आश्चर्यजनक रचना है।" इस कथन की व्याख्या करें। )

7 Analyse the main trends in the operation of the Cabinet system in Great Britain and India (P U 1954 S)
( ग्रेट ब्रिटन और भारत मे प्रचलित मन्त्रिमडल पद्धति का तुलनात्मक विश्लेषण कीजिये। )

8 Write short notes on (a) Shadow Cabinet, (b) Inner Cabinet and (c) War Cabinet
( सक्षिप्त टिप्पणी लिखें —(क) छाया मन्त्रिमडल, (ख) आन्तरिक मन्त्रिमडल और (ग) युद्ध-मन्त्रिमण्डल। )

*The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State and the Prime Minister is the Steerman*" —Ramsay Muir

६

# मन्त्रिमण्डल की कार्य-प्रणाली
## ( The Cabinet in Action )

| | |
|---|---|
| १ मन्त्रिमंडल के कार्य— | नीति-निर्धारण सम्बन्धी कार्य, राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण, मन्त्रिमंडल का समन्वयकारी स्वरूप, वित्तीय अधिकार, नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार। |
| २ मन्त्रिमंडल का अधिनायकत्व | संवैधानिक अधिनायकत्व, मन्त्रिमंडल के अधिनायकत्व का तात्पर्य, बीसवीं शताब्दी में मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के कारण, एक अधिनायक पर संवैधानिक तथा मर्यादित। |
| ३ प्रधान मन्त्री— | अनौपचारिक आधार, प्रधान मन्त्री का चुनाव, प्रधान मन्त्री के अधिकार और कर्त्तव्य। |
| ४ ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति | मतैक्यता नहीं, समानताएँ, लिखित और अलिखित स्थिति, शक्तियों का पृथक्करण और शक्तियों का समन्वय, कार्यकाल प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता, मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध, व्यवस्थापिका से सम्बन्ध, कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार, दल से सम्बन्ध समन्वयकारी कार्य। |

शासन का हृदय —मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय ( Centre of Administration ) कहा जाता है। संविधान में उसके आधारभूत स्थान को विभिन्न शब्दों में चित्रित किया गया है। यह वह सर्वोच्च नियन्त्रक शक्ति है जिसको बार्कर के शब्दों में "नीति का चुम्बक" कहा जा सकता है। बेजहॉट के अनुसार "ब्रिटिश मन्त्रिमंडल एक हाईफन है जो जोड़ता है, एक बकसुआ है जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को जकड़ देता है।'[1] लॉवेल उसे "राजनीतिक वृत्त खंड के मेहराब के बीच का पत्थर"[2] कहता है। सर जॉन मेरियट का कहना है कि "मन्त्रिमंडल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता रहता है।[3] राम्जे म्योर के शब्दों में "मन्त्रिमंडल राज्य के जहाज का परिचालक चक्र है।'[4] एमरी के अनुसार "मन्त्रिमंडल सरकार का केन्द्रीय निर्देशक यन्त्र है।"[5] सर आइवर जेनिंग्स ने

1 "A combining hyphen which joins a buckle, which fastens the legislative part of the State with the executive part " – *Bagehot*

2 "The key stone of the political arch " —*Lowell*

3 "The pivot round which the whole political machinery revolves " —*John Marriot*

4 "The cabinet, in short, is the steering wheel of the ship of the State " —*Ramsay Muir*

5 "The central directing instrument of Government " —*Amery*

कहा है कि "मन्त्रिमंडल समस्त ब्रिटिश शासन-प्रणाली को एकता प्रदान करता है।"[1] एक अन्य लेखक ने "मन्त्रिमंडल को शासन-व्यवस्था का केन्द्रीय तत्त्व तथा संविधान की प्रमुख आभा कहा है।"[2] डायसी ने लिखा है "यद्यपि शासन का प्रत्येक कार्य क्राउन के नाम पर किया जाता है परन्तु इंगलैंड की वास्तविक कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमंडल में निहित है।"[3] ग्लैडस्टोन का कहना था कि "मन्त्रिमंडल वह पिंड है जिसके चारों ओर अन्य पिंड घूमते हैं।"[4]

## १ मन्त्रिमण्डल के कार्य
## ( Functions of the Cabinet )

१९१८ ई० की शासन-यन्त्र समिति ( Machinery of Government Committee ) की रिपोर्ट के अनुसार मन्त्रिमण्डल के तीन मुख्य कार्य हैं —

(i) संसद् में उपस्थित की जाने वाली नीति का अन्तिम निर्धारण,

(ii) संसद् द्वारा निर्धारित नीति के अनुरूप राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण और,

(iii) राज्य के विभिन्न विभागों के प्राधिकारियों का निरंतर परिसीमन करना तथा उन्हें सम्बन्धित करना।

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त दो और कार्य हैं —

(iv) वित्त सम्बन्धी कार्य, तथा

(v) नियुक्ति-सम्बन्धी अधिकार।

(i) नीति-निर्धारण सम्बन्धी कार्य —मन्त्रिमण्डल एक विचारशील तथा नीति निर्धारक ( Policy determining) निकाय है। वह समस्त राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार करता तथा उन पर निर्णय देता है। यह निर्णय सर्वसम्मत से होता है। भले ही मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में आपसी मतभेद हो, लेकिन संसार के समक्ष वे सर्वसम्मत निर्णय ही उपस्थित करते हैं। इन निर्णयों को सम्बन्धित विभाग क्रियान्वित करते हैं। इसके पहले उसे वैधिक रूप देने के दो मार्ग हैं—प्रशासनिक विधि और संसदीय विधि।

वस्तुतः इंगलैंड में विधायिका प्रशासन की दासी है। मन्त्रिमण्डल विधि निर्माण के क्षेत्र में संसद का नेतृत्व करता है। इसके विपरीत अमेरिका में शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत को अपनाने के कारण कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका संगठन और कार्य के क्षेत्र में एक दूसरे से पृथक् हैं। विधि-निर्माण में राष्ट्रपति या उसके मन्त्रिमण्डल का हाथ नहीं के बराबर है। लेकिन इंगलैंड में शक्तियों के सामंजस्य के सिद्धांत को अपनाने के कारण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में अविच्छिन्न सम्बन्ध है। मन्त्रिमण्डल के परामर्श से ही सम्राट संसद् को बुलाता तथा सत्रावसान करता है और प्रधानमन्त्री के परामर्श पर लोक सभा को भंग करता है तथा मन्त्रिमण्डल ही सम्राट् के लिए सिंहासन भाषण तैयार करता है। विधेयक पारित करने का उत्तरदायित्व मन्त्रिमंडल पर है। संसद् के प्रत्येक सत्र में पहले मन्त्रिमंडल विधि निर्माण की योजना तैयार

1 "The cabinet provides unity to the British system of Government" —Jennings

2 'Central fact and chief glory of the constitution'

3 "While every act of State is done in the name of the crown the real executive Government of England is the Cabinet" —Dicey

4 "The solar orbit round which other bodies revolve" —Gladstone

कर लेता है और यह निश्चित करता है कि कौन-सी विधि किस समय और किस रूप म ससद् के समक्ष रखी जानी चाहिये। जबतक ससद् म मन्त्रिमण्डल के दल का बहुमत रहता है, वह जिस विधि को चाहता, स्वीकृत करा लेता ह और जिस विधि का विरोध करता, उस स्वीकृत नहीं होने देता ह। लगभग ८० प्रतिशत विधेयक मन्त्रियो द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते ह इस प्रकार मन्त्रिमडल वैधानिक प्रक्रिया को पूर्णत नियन्त्रित करता है। कार्टर ( Carter), रैने (Rainey) और हर्ज ( Herz ) ने ठीक ही मन्त्रिमडल का "छोटी व्यवस्थापिका" (Little Legislature) कहा है। लॉवेल ने 'चक्र के अन्तर्गत चक्र' (Wheels within wheels ) की उपमा देकर मन्त्रिमडल की स्थिति बतलायी है। "सरकार का शासन-यन्त्र चक्र के अन्तर्गत चक्र है, बाहरी घेरा लोक-सभा मे बहुमत प्राप्त दल है, दूसरा घेरा मन्त्रि परिषद् है जिसमे दल के अति कार्यशील सदस्य है, सबसे छोटा यानी मध्य का घेरा मन्त्रिमडल है जिनमे दल के प्रधान नेतागण है। इस प्रकार दल की एकता स्थापित होती है-जो एकमत होने योग्य छोटा तथा नियन्त्रण करने योग्य प्रभावपूर्ण निकाय के हाथो मे निर्देशन शक्ति देने पर निर्भर करती है।"[1]

(ii) राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण —कार्यपालिका का परम्परागत कार्य ससद द्वारा पारित विधि का क्रियान्वित करना है तथा प्रशासन का सचालन करना है। इगलैड म समस्त कार्यपालिका क्राउन है, लेकिन, चूँकि क्राउन एक कल्पना है, इसलिए उसके नाम पर शक्तियो का उपयोग मन्त्रिमडल करता ह। मन्त्रीगण विभिन्न विभागो के अध्यक्ष होते है। वे अपने विभागो का सचालन करते तथा उनके कार्यो की देख भाल करते है। वे मन्त्रिमडल के आदेशो का पालन करते ह तथा उसके द्वारा निर्धारित नीतियो और निर्णयो को क्रियान्वित करते हैं। चूँकि मन्त्रियो को नीति की स्थूल रूप-रेखा के अन्तर्गत अपने विभाग के अन्दर उठनेवाली समस्याओ का स्वय समाधान करना पडता है तथा अपने विभाग के लिए ससद् के प्रति स्वय उत्तरदायी होते है, इसलिए सदा सावधान रहते है कि उनके विभागो का प्रशासन सुचारु रीति से चलता रहे।

मन्त्रिमडल की सरकार की नीति को कार्यान्वित करने के उद्देश्य से विभिन्न विभागो को एक सूत्र मे बाँधता है। वह यह देखता है कि विभिन्न विभागो के कार्यों मे समन्वय रहे। चूँकि व्यवहारत, सम्राट् के विशेषाधिकारो का प्रयोग मन्त्रिमडल ही करता है, इसलिए युद्ध शान्ति या वदेशिक नीति से सम्बन्धित प्रश्नो का निर्णय वही करता है। सभी महत्त्वपूर्ण नियुक्तियाँ मन्त्रिमडल द्वारा ही होती है। इस प्रकार मन्त्रिमडल देश की सर्वोच्च कार्यपालिका तथा राष्ट्रीय नीति का निर्देशक है।

कुछ विशेष कार्य प्रणालियो के फलस्वरूप मन्त्रिमडल की कार्यपालिका शक्ति म बहुत वृद्धि हो गया है। प्रथमत, मन्त्रिमडल कभी-कभी सपरिषद् सम्राट् ( King in Council )

1 "The Governmental machinery is one of wheels within wheels, the outside ring consisting of the party has a majority in the House of Commons, the next ring being the ministry, which contains the men who are most active within that party, and the smallest of all being the Cabinet, containing the real leaders or chiefs by this means is secured that unity of party action which depends upon placing the directing power in the hands of a body small enough to agree and influential enough to control "—*Lowell*

का उपस्थ ग्रहण कर सकता है जिसके द्वारा आम नीति निर्धारण का काय प्रिवी परिषद पर छोड दिया जाता है जो मन्त्रिमडल के विनिश्चय परिषद्-आदेशो के रूप म निकाल देती है। द्वितीयत, प्रत्युक्त अथवा प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की शक्ति ने तो मन्त्रिमडल के काय पालिका सम्बन्धी अधिकार और भी विस्तृत कर दिये हैं। प्रदत्त व्यवस्थापन वे विधान है जो ससद् के अन्तगत सपरिषद सम्राट्, क्राउन के किसी व्यक्तिगत मत्री या अन्य किसी अधिकारी या निकाय द्वारा निर्मित होते है। आधुनिक काल म कानून के अत्यधिक प्राविधिक हो जाने के कारण ससद सक्षिप्त विधियाँ पारित करती है और मन्त्रिमडल नियम अथवा विनियम द्वारा आवश्यक न्यूनताओ को पूर्ण करता है।

(iii) मन्त्रिमण्डल का समन्वयकारी स्वरूप —मन्त्रिमडल का एक मुख्य काय है, शासन के विभिन्न विभागो का मार्ग-दर्शन तथा उनके कार्यो मे समन्वय स्थापित करना (Cabinet as a guide and co-ordinator)। किसी भी देश मे जहा पर प्रशासकीय नियन्त्रण तथा हस्तक्षेप का इतना अधिक वितृत क्षेत्र है वहाँ "नौकरशाही" का भय सदा बना रहता है। एक विभाग का काय दूसरे विभाग के काय म बाधा पहुँचा सकता है। दो विभाग असगत और असम्बद्ध नियम बना सकते है। उनम अधिकार क्षेत्र के लिए विवाद उठ खडा हो सकता है। एक विभाग का काय दूसरे विभाग के काय की पुनरावृत्ति हो सकती है। एक विभाग के सिद्धात और नीतियां दूसरे विभाग के सिद्धान्त और नीतियो के एकदम प्रतिकूल हो सकती है। सबसे बुरा तो तब हो सकता है जब प्रत्येक विभाग अलग अलग अपनी डफली बजाने लगे और मन्त्रिमडल की विस्तृत नीति का कुछ भी ख्याल न करे। विभागीय प्रशासन की इन कमियो के कारण एक समन्वयकारी अधिकारी की आवश्यकता हो जाती है। मन्त्रिमडल इस स्थान की पूर्ति करता है। यह समस्त विभागो मे नीति-सम्बन्धी समन्वय प्राप्त करता है। लेकिन मन्त्रिमडल आकार की विशालता तथा सदस्यो की विभागीय व्यस्तता के कारण इसके अयोग्य सिद्ध होता है। अत समन्वय का काय प्रधानमत्री के कधे पड जाता है। प्रधान मत्री भी स्वय काय को नही निवाह सकता है। इन दिक्कतों के कारण मन्त्रिमडल की समितिया की उत्पत्ति हुई है जो विभिन्न विभागो के दैनिक कार्यों तथा नीतियो मे समन्वय लाती रहती है। अधिकतर समितियाँ अनौपचारिक रूप से परिस्थिति विशेष के कारण पैदा हुई है। *विभिन्न-विभागो के बीच समन्वय की समस्या ने मन्त्रिमडल सचिवालय* (Cabinet Secretariat) के काय को बहुत बढा दिया है। आज यह सिर्फ मन्त्रिमडल की बैठकों का काय क्रम ही तैयार नही करता, बल्कि विभागो के कार्यो के एकीकरण के लिए परामर्श देता तथा सूचनाएँ प्रस्तुत करता है।

(iv) वित्तीय अधिकार —मन्त्रिमडल का वित्त-सम्बन्धी काय (Financial Powers) कम महत्वपूर्ण नही है। मन्त्रिमडल ही राज्य के समस्त व्यय के लिए उत्तरदायी है और उस समस्त व्यय की पूर्ति के लिए वित्त जुटाना उसी का काम है। वार्षिक आय व्ययक (Budget) पर भी मन्त्रिमडल का नियन्त्रण रहता है। आय-व्ययक का पूर्ण उत्तरदायित्व वित्त मन्त्री पर रहता है। इस सम्बन्ध म गोपनीयता की अत्यधिक आवश्यकता है। इसलिए समस्त मन्त्रिमडल के समक्ष पूरे आय व्ययक को वित्तमत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाना आवश्यक नही है। फिर भी, राजनीतिक महत्त्व के कारण वित्तमत्री ससद् म इसे प्रस्तुत करने के चार-पाँच दिन पहले मन्त्रिमडल को इसकी मौलिक जानकारी कराता है। लेकिन यदि मन्त्रिमडल चाहे तो आय व्यय के बारे म कुछ अधिक समय पूर्व भी जानकारी माग सकता है और उस पर मन्त्रिमडल रूप म विचार विनिमय भी किया जा सकता है। आय व्यय के आगणन (Estimates)

के सम्बन्ध म मन्त्रिमण्डल का पूर्ण अधिकार है। यदि कर सम्बन्धी नीति म आमूल परिवर्तन कर दिये गये हो तो मन्त्रिमडल के विशद् रूप से विचार के बाद ही आय व्ययक ससद म उपस्थित किया जायगा। मन्त्रिमडल आय व्ययक को ससद् म उपस्थित करने के बाद भी परिवर्तन कर सकता है या उसे अस्वीकृत कर सकता है।

(v) नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार —अन्त म हम मन्त्रिमडल को नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार (Power of Appointment) पर विचार करेंगे। उच्च राज्यपदाधिकारियो की नियुक्ति का अधिकार क्राउन को है जो अन्तत मन्त्रिमडल के हाथ म चला आता है। देश विदेशो मे होने वाली महत्त्वपूर्ण नियुक्ति करना मन्त्रिमडल का उत्तरदायित्व है। अन्य नियुक्तियाँ भी मन्त्रिमडल द्वारा ही होती है, जैसे—राजकीय कोष का सचिव, मुख्य नियोजन प्राधिकारी, गवनर-जनरल, वायसराय आदि।

## २ मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व

### (Dictatorship of the Cabinet)

**सवैधानिक अधिनायकत्व** — बीसवीं शताब्दी का एक महत्त्वपूर्ण विकास सावैधानिक अधिनायकत्व (Constitutional Dictatorship) है। प्रजातन्त्र के अन्तर्गत यह एक विरोधाभास सा दीख पडता है। फिर भी यह एक कटु सत्य है कि प्रजातन्त्र के अन्तर्गत 'तानाशाही' का बीज अकुरित हो सकता है, लेकिन इस शब्द के साथ 'सवैधानिक' विशेषण आलोचको के उद्देश्य पर पानी फेर देता है। वेब्स्टर के शब्दो मे अधिनायक वह है, "जो सरकार की शक्तियो का, विशेषकर गणतन्त्र मे, असीमित रूप से उपयोग करता है।'[1] लेकिन चूँकि यह अधिकारी सवैधानिक है और सावैधानिक तरीके से ही प्रदत्त शक्तियो का प्रयोग करता है, इसलिए वह अपने अधिकार का दुरुपयोग या मनमाना व्यवहार नही कर सकता है। इसलिए 'अधिनायकत्व' शब्द से सशक्ति होने का कोई कारण नही है।

**मन्त्रिमडल अधिनायकत्व का तात्पर्य** - सवैधानिक अधिनायकत्व के अनेक रूप है जैसे—मन्त्रिमडल की तानाशाही, राष्ट्रपति की तानाशाही, युद्ध मन्त्रिमडल, काग्रेस की जाच पडताल समिति, विधायिनी प्रक्रियाओ का कार्यपालिका द्वारा नियन्त्रण इत्यादि। यहा पर याद रखना चाहिये कि ये तरीके अनिवार्यत अधिनायकवादी नही है, भले ही सवैधानिक अधिनायकत्व के तत्त्व हैं। ग्रेट ब्रिटेन पर मन्त्रिमडल की तानाशाही का आरोप लगाया जाता है। उन्नीसवी शताब्दी म राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी ससदीय प्रभुता की चर्चा करते थे, पर आज बीसवी शताब्दी म मन्त्रिमडल की तानाशाही की बात करते हैं। कीथ का कहना है कि 'ससद् के प्रति मन्त्रिमडल की स्थिति तानाशाही की है।"[2] जेनिंग्स के शब्दो म 'जिस शासन की पीठ पर प्रबल बहुमत का हाथ है वह अल्पकाल के लिए अधिनायकवाद स्थापित कर लेता है।"[3] इस सवैधानिक तथ्य के सबसे बडे प्रणेता ब्रिटिश उदारवादी

1 "One appointed to exercise or one exercise, absolute authority in Government, especially in a republic"—*Webster*

2 "The position of the Cabinet towards Parliament has unquestionally come to assume more or less dictatorial character"—*Keith*

3 "A government in possession of majority form a temporary dictatorship"—*Jennings*

नेता राम्जे म्योर हो चुके है। उनका कहना है कि "जो निकाय इतना शक्तिशाली है वह सिद्धात-रूप मे अवश्य ही सर्वशक्तिमान है, चाहे व्यवहारत वह अपनी सर्वशक्तिमत्ता को प्रयुक्त करने मे असमर्थ न हो। जबतक मन्त्रिमडल को ससद् के पूर्ण बहुमत का विश्वास होता है तबतक वह अधिनायक की तरह व्यवहार करता है, हाँ, वह बाहरी दिखावे के कारण किसी हद तक मर्यादित रहता है। आजकल का यह अधिनायकत्व दो पीढियो पहले की अपेक्षा अधिक कठोर है।"[1] इस अधिनायकत्व की व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है। प्रथमत जैसा कि हम ऊपर देख चुके है, मन्त्रिमडल का काय बहुत विस्तृत है। राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति का वह अधिकारी है, ताउन की छाया म वह राष्ट्रीय तथा अतर्राष्ट्रीय क्षेत्र मे असीमित शक्तिया का उपयोग करता है। युद्ध और शाति की घोषणा करना, उच्च कोटि की नियुक्तियाँ करना, कर लगाना, आय व्यय का सचालन करना, आदि काय मन्त्रिमडल द्वारा ही सम्पादित होते है। कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार के अतिरिक्त विधायिकी क्षेत्र म भी मन्त्रिमडल का एक-मात्र नियन्त्रण है। लोक-सभा मन्त्रिमडल की इच्छा और नेतृत्व के अनुसार काय करती है। मन्त्रिमडल ही विधयक का प्रारूप तैयार करता है, उसे ससद् मे पेश करता है तथा स्वीकृत कराता है। तात्पर्य यह है कि विधान निर्माण मन्त्रिमडल द्वारा होता है, ससद द्वारा नही। शासनयन्त्र पर इस तरह का एक छत्र अधिकार सिर्फ तानाशाही का नही हो सकता है, जैसे साम्यवादी रूस या नाजी जर्मनी या फासिस्ट इटली मे। किसी भी सर्वशक्तितन्त्र के अन्तगत किसी भी अधिकारी का शक्ति क्षेत्र इतना विस्तृत नही रहता है। अत ब्रिटिश मन्त्रिमडल की तुलना एक तानाशाह से की जाती है। मन्त्रिमडल की तानाशाही का दूसरा पहलू ससद् से उसके सम्बन्ध की व्याख्या से स्पष्ट होता है। मुनरो का कहना है कि लोक-सभा मन्त्रिमडल की इच्छा तथा नेतृत्व के अनुसार कार्य करती है।"[2] वस्तुत लोक-सभा का मन्त्रिमडल पर नही, बल्कि मन्त्रिमडल का लोकसभा पर नियन्त्रण है। ससदात्मक पद्धति का आधार है—ससद की सर्वोच्चता। इसके अन्तगत ससद सर्वोच्च-सत्ता होती है तथा मन्त्रिमडल उसके प्रति उत्तरदायी होता है। ससद् के विश्वास पर्यन्त ही मन्त्रिमडल पदासीन रह सकता है। अत मन्त्रिमडल का ससद् की इच्छा तथा नेतृत्व के अनुसार काय करना चाहिये। लेकिन इङ्गलैंड मे व्यवहार इसके विपरीत है। मन्त्रिमडल लोक सभा मे बहुमत दल का नेता होता है, इसलिए वह लोक सभा से अपनी इच्छानुसार विधान का निर्माण करवाता है। इतना ही नही, लोक-सभा को भग करने की शक्ति द्वारा मन्त्रिमडल उसपर पूरा नियन्त्रण रखता है। सिद्धातत शासन मन्त्रियो के उत्तरदायित्व के सिद्धात पर आधारित है लेकिन व्यवहारत यह उत्तरदायित्व प्रभावपूर्ण नही है। फलत मन्त्रिमडल पर लोक-सभा का नियन्त्रण सैद्धातिक है। अत एक

---

1 "A body which yields such power may fairly be described as omnipotent in theory however, incapable it may be of using this *omnipotence* Its position, whenever it commands a majority is a dictatorship only qualified by publicity This dictatorship is far more absolute than it was two generations ago"—*Ramsay Muir*

2 "The House of Commons acts in accordance with *cabinet's direction* and leadership "—*Munro*.

तानाशाह की तरह असीमित रूप से वह शक्तियो का प्रयोग करता है। अत मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व निर्वाचकों से उसके सम्बन्ध पर आश्रित है। ग्रेट ब्रिटेन को "जनमत-संग्रह प्रजातन्त्र" ( Plebiscitary Democracy ) की संज्ञा दी गयी है, जिसमें जनता सरकार की नीति पर सिर्फ 'हाँ' या 'नही' के रूप मे अपना मत देती है, लेकिन किसी नीति विशेष पर अपनी राय नही दे सकती है। इसके अतिरिक्त बहुमत द्वारा उत्साहित तथा शक्ति के नशे मे कोई लोक-सभा म इस प्रकार का निर्णय भी करा सकता है जो देश के लिए हानिकारक हो। यह भी हो सकता है कि सत्तारूढ दल अपने उन सब वादो को भूल जाय अथवा उनके विरुद्ध कार्य करे जो उसने आमचुनाव के समय किया था उदाहरणार्थ, १९३५ ई० मे अनुदार दल का लोक-सभा मे भारी बहुमत था। इस विजय के बाद अनुदार दल ने प्रतिज्ञा की थी कि वह राष्ट्रसंघ ( League of Nations ) के प्रति वफादार होगा और इटली द्वारा अबीसीनिया के प्रति किये गये अत्याचारो की भर्त्सना करेगा। किन्तु आनेवाले वर्षों म शासन की नीति राष्ट्रसंघ सिद्धान्तो के सर्वथा प्रतिकूल रही और अनुदार दल ने जो वादे आम चुनाव के समय किये थ, उनको भी भूल गया। कीथ ने ठीक ही कहा है कि 'यदि हम इसे एक पूर्वोदाहरण मानें तो कोई भी सरकार एक बार सत्तारूढ होने पर अपना यह हक समझ सकती है कि निर्वाचन के समय किये गये अपने वचनो को भूल जाय।"[1] अमेरिका मे मतदाता कांग्रेस को राष्ट्रपति पर अवरोध लगाने के लिए प्रभावित कर सकते हैं, लेकिन दल अनुशासन के कारण ब्रिटिश मतदाता लोक सभा द्वारा मन्त्रिमण्डल पर रोक नही लगा सकते। १९३७ ई० म राष्ट्रपति रूजवेल्ट जन विरोध के कारण, कांग्रेस मे बहुमत रहते हुए भी, न्यायालय म सुधार नही ला सके। इस प्रकार इगलैंड मे यह भय बना रहता है कि मन्त्रिमण्डल जनता की इच्छा ( will of the People ) का आदर नही करे, जिस तरह की आशा हम एक तानाशाह से कर सकते है। मन्त्रिमण्डल के इन्ही व्यावहारिक पहलुओ के कारण इगलैंड पर मन्त्रिमण्डल की तानाशाही का आरोप लगाया जाता है।

बीसवीं शताब्दी मे मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के कारण —सबसे महत्त्वपूर्ण कारण दलगत अनुशासन ( Rigidity of the Party discipline ) की कठोरता है। १९ वी शताब्दी म दलगत व्यवस्था आज के समान दृढ नही थी और ससद् के सदस्य पर्याप्त मात्रा मे स्वतन्त्र थे।

(१) दलगत अनुशासन की कठोरता —आज की तरह दलीय सचेतक की आज्ञा मे सदस्यो को बाध्य नही रहना पडता था। दल से बाहर स्वतन्त्र रूप से कोई भी ससद् सदस्य बनने का सपना देख सकता था। सामान्यत, दल के सदस्य निर्वाचन के लिए ही दल की सदस्यता ग्रहण करते थे। व्यवहारत दल के नियन्त्रण से वे स्वतन्त्र रहते थे। लेकिन आजकल के अनुशासन की कठोरता बहुत बढ गई है। ससद् सदस्यो की स्वतन्त्रता जाती रही है, वे स्वेच्छापूर्वक कार्य नही कर सकते हैं, अपने विचारो को स्वतन्त्र रूप से प्रकट नही कर सकते हैं। उसकी अन्तरात्मा

1 "If this is to be taken as a precedent, then any government can feel fully entitled boldly, to ignore, if in power any limtation imposed upon by the terms of its election promises"—*Keith*

पुकार का कोई स्थान नही । आजकल दल का अनुशासन इतना कठोर हो गया है कि कोई भी सदस्य दल के आदेशो का उल्लघन करने का साहस नही कर सकता जिसका परिणाम दल से बहिष्कार और अन्तत राजनीतिक आत्मघात ही होगा । इन परिस्थितियो मे ससद् का प्रत्येक सदस्य अपना मार्ग स्वय चुनने और उसके परिणामो को भुगतने की अपेक्षा अपने दल के आदेश का पालन करना श्रेयस्कर समझता है । इसके विपरीत अमेरिका मे कांग्रेस के सदस्यो पर दलीय नियत्रण नही के बराबर है । रिपब्लिकन या डेमोक्रेटिक के सदस्य, यह आवश्यक नही कि दल की नीति के पक्ष म मत द, वे प्राय किसी विषय पर स्वतन्त्र दृष्टिकोण स मत देते है । इसीलिए डेमोक्रेट राष्ट्रपति के पीछे डेमोक्रेट कांग्रेस नही भी चल सकती है । लास्की ने इगलैंड म दल अनुशासन की कठोरता का वर्णन इन शब्दो मे किया है—"यह कठोरता स्वय लोक-सभा मे प्रतिबिम्बित होती है । इसका यह तात्पर्य है कि सामान्य परिस्थिति मे भाषण तथा मत विभाजन बिना हेर-फेर के होते है । हम सामान्य सदस्यो मे स्वतत्र अथवा मतदान की आशा नही करते ऐसे दृश्य अब बहुत कम अवसरो पर देखे जाते है जब सरकार अपने दल के सदस्यो को स्वतत्र मत देने की आज्ञा दे देती है । वास्तव मे, कठोरता का अर्थ है, लोक-सभा पर मत्रिमडल के नियत्रण मे बढोत्तरी, और, उस नियत्रण का रहस्य इस तथ्य मे है कि सरकारी तथा विरोधी दल के नेताओ का अपने समर्थको की गतिविधियो पर दल-तत्र पर प्रभुत्व होने के कारण, पूर्ण नियन्त्रण रहता है। स्वतत्र सदस्य का युग समाप्त हो गया है और उसके पुनर्जीवन की भी कोई आशा नही है।"[1] राम्जे म्योर ने भी कहा है कि दल 'कार्यक्रम' और 'आदेश' ससद सदस्यो के साथ जकड देते हैं तथा उन्हे दल के नियत्रण मे लाते है ।

इस दलीय अनुशासन की कठोरता के अनेक कारण है । प्रथम, दल का सगठन बहुत ही दृढ हो गया है । इसका सचालन शीर्ष के नेताओ के हाथ मे केन्द्रित हो गया है । अमेरिका मे देश की विशालता तथा विभिन्न आर्थिक और सामाजिक हितो के कारण राष्ट्रीय स्तर पर राजनीतिक दलो का सगठन ढीला-ढाला है, लेकिन इगलैंड मे देश के छोटापन तथा जन सख्या की एकरसता के कारण दलो का सगठन बहुत दृढ तथा कठोर है । दूसरा कारण यह है कि निर्वाचको की सख्या बहुत बढ गयी है । व्यक्तिगत रूप मे कोई भी व्यक्ति मतदाताओ का विश्वास प्राप्त नही कर सकता तथा निर्वाचन की कठिनाइयो का सामना नही कर सकता । ससद का सदस्य निर्वाचित होने के लिए उसे किसी दल का सहारा लेना ही पडेगा । १९४० ई०

---

1 "This rigidity is, of course, reflected in the House of the Commons itself It has meant that debates and divisions are in all normal cases stereotyped, we do not expect any wide liberty of speech or vote from the private member They occur only on those rare and usually minor occasions when the Government permits a free vote in the House The rigidity, of course, means an increasing control of the House of Commons by the Cabinet, and the secret of the control lies in fact that the leaders of the Government and the opposition alike are in control of the activities of their members through the dominion of the party machine The day of the independent member has gone there is no prospect that it is likely to be revived"—Laski

मे एक भी स्वतन्त्र सदस्य न चुना जा सका। अत सदस्यो को बाध्य होकर दल के आदेशो का पालन करना पडता है। तृतीय, राज्य के हस्तक्षेप के विस्तृत होने के परिणामस्वरूप ससद का कार्य पर्याप्त मात्रा मे बढ गया है जिसे निर्धारित अवधि मे समाप्त करने के लिए अधिक दृढ दलीय सगठन की आवश्यकता है। चौथा, शायद आंशिक कारण यह भी है कि आधुनिक युग के निर्वाचकों ने भी व्यक्तियो के विषय मे कुछ सिद्धान्तो का प्रतिपादन किया है, वे सदस्यो को उन नेताओ के नाम पर मत देते है जिनके वे अनुयायी हैं। अत, सदस्यो को उन नेताओ का आदेश मानना पडता है। पाँचवाँ, मन्त्रिमडल का विकास दल-अनुशासन के विकास का एक प्रमुख कारण है। मन्त्रिमडल बहुसख्यक दल के नेताओ से बना होता है। अत, उसे ससद् के बहुसख्यक सदस्यो का सदैव ही समर्थन प्राप्त रहता है। लोक-सभा पर मन्त्रिमडल का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। अन्तत, आज सम्पूर्ण दल-व्यवस्था आवश्यक रूप से व्यावसायिक ( Professionalised ) हो गयी है और उसके कार्यों का क्षेत्र विस्तृत होने के कारण वह ऐसे अनुशासन का सहारा लेती है जो सैन्य-अनुशासन से भिन्न नहीं।

(ii) मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व —मन्त्रिमडल को तानाशाह बनाने मे मन्त्रियो के सामूहिक उत्तरदायित्व ( Collective Responsibility ) का भी पर्याप्त हाथ है। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत एक मन्त्री की पराजय का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का पतन होता है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य दल की भावना से काम करते है। मन्त्रिमण्डल तैरता है तो एक साथ और डूबता है तो एक साथ। परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल एक छोटा सा निकाय बन जाता है जिसका सगठन बहुत ही दृढ रहता है। सगठन की दृढता शक्ति का द्योतक है। अत ससद की तुलना मे जो एक असगठित तथा विभिन्न दलो से निर्मित सस्था है, मन्त्रिमण्डल एक छोटा, सुसगठित तथा शक्तिशाली निकाय है। द्वि-दलीय व्यवस्था के कारण भी मन्त्रिमण्डल शक्तिशाली बन जाता है क्योंकि ससद के प्रत्येक सदस्य को या तो शासन या विरोधी दल का अनुयायी होना पडता है। अत मन्त्रिमण्डल मे एक ही दल के सदस्य रहते है। इसके विपरीत, फ्रास मे मन्त्रिमण्डल का सगठन बहुदलीय है, सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त वहा ठीक से काम नही कर सकता। अत मन्त्रि-मण्डल की अस्थिरता वहाँ की प्रमुख विशेषता बन गयी है। परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल की स्थिति ब्रिटिश मन्त्रिमडल के समान दृढ और शक्तिशाली नही हो पाती है। अमेरिका मे भी सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव मे मन्त्रिमडल एक निकाय का रूप नही ले पाता है। अत ब्रिटिश व्यवस्था के विपरीत विधायिका के सदस्यो पर उनका कुछ भी अधिकार नही रहता है।

(iii) विधि-निर्माण की शक्ति —मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का एक अन्य कारण विधि निर्माण (Law making) के क्षेत्र मे मन्त्रिमडल का सर्वोपरि हाथ है। आज मन्त्रिमण्डल का केवल प्रशासन के क्षेत्र मे ही नही, बल्कि विधायी-क्षेत्र पर भी पर्याप्त नियन्त्रण है। वह ससद् का नेतृत्व करता है। विधियो का प्रारूप तैयार करना, उन्हे ससद् मे पारित करना तथा ससद् द्वारा स्वीकृत कराना मन्त्रिमडल के ही कार्य है। आज राज्य को आवश्यक बुराई नही, बल्कि सामाजिक कल्याण का एक प्रमुख उपकरण माना जाने लगा है। फलत राज्य के कार्य बहुत बढ गये है जिसके परिणामस्वरूप विधियो की सख्या भी असीमित हो गयी है। ससद् आज कार्यों के बोझ से दबी रहती है। इसके अतिरिक्त ससद-सदस्य अनभिज्ञ राजनीतिज्ञ

होते हैं जो विधेयकों की जटिलता तथा बारीकियों को नहीं समझ पाते हैं। अतः समय की कमी तथा अनभिज्ञता के कारण संसद् किसी भी विषय पर पूर्णरूपेण विचार-विमर्श नहीं कर सकती है। वह मन्त्रिमंडल द्वारा पारित विधेयक पर स्वीकृति की मुहर बिना हिचक दे देती है या विधि की केवल रूपरेखा तथा ढाँचा मात्र बना देती है जिसका प्रयोग वह सपरिषद्-आज्ञा ( Orders in-Council ) द्वारा करती है। निष्कर्षतः विधि निर्माण के क्षेत्र में मन्त्रिमंडल शक्तिशाली हो गया है तथा संसद् पर नियन्त्रण रखता है।

(iv) प्रशासकीय न्याय —प्रशासकीय न्याय ( Administrative justice ) के विकास ने भी मन्त्रिमंडल की शक्ति में वृद्धि की है। इसके अन्तर्गत सरकार विभिन्न मन्त्रालयों या उनके विभागों से सम्बन्धित अभियोगों का निर्णय करने की शक्ति दे देती है। पहले इस प्रकार के अभियोगों का निर्णय कानूनी न्यायालय किया करते थे। लेकिन आज इस विकास के फलस्वरूप कार्यपालिका को अनेक न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हो गयी हैं। इसने मन्त्रिमंडल की शक्ति और सम्मान में पर्याप्त वृद्धि की है। १९१३ ई० के मार्ग यातायात अधिनियम (Road Traffic Act) के अन्तर्गत यातायात मन्त्री को किराये की मोटर-गाड़ियाँ चलाने के लाइसेन्सों की अस्वीकृति की अपीलें सुनने का अधिकार है। इसी प्रकार स्वास्थ्य मन्त्री १९३६ ई० के बुढ़ापे के पेंशन अधिनियम (Old Age pension Act) के अन्तर्गत अपीलीय न्यायालय है। स्थानीय शासन बोर्ड बनाम आर्लीज (Local Govt Board to Arlidge) में लार्ड-सभा ने निश्चय किया कि प्रशासकीय न्यायाधिकरण को कानूनी न्यायालय की कार्य-विधि के पालन करने की आवश्यकता नहीं है। वे सिर्फ उसी विधि का पालन कर सकते हैं जिससे उनको निर्णय देने में सुविधा हो। लेकिन, मंत्री या ट्रिब्यूनल प्राकृतिक न्याय के नियमों का पालन करने के लिए बाध्य हैं, पर किसी उपबन्ध के अभाव में अपने निर्णय का कारण देने के लिए बाध्य नहीं।

(v) संसद् को भंग करने की शक्ति —ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने का एक आधिक कारण यह भी है कि उसके पास लोक-सभा को भंग करने की शक्ति (Power to dissolve ) है जो फ्रांस में मन्त्रिमंडल को प्राप्त नहीं है। इंगलैंड में एक सर्वमान्य अभिसमय है कि जब कोई मन्त्रिमंडल लोक सभा में पराजित हो जाता है, तब उसे तुरत पदत्याग करने की आवश्यकता नहीं। प्रधानमन्त्री को यह अधिकार है कि यदि वह उचित समझे तो सम्राट से लोक-सभा को भंग करने की प्रार्थना कर सकता है। सम्राट् उसकी प्रार्थना को ठुकरा नहीं सकता। यदि नये निर्वाचन में मन्त्रिमंडल का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे पद त्यागने की आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार मन्त्रिमंडल लोक-सभा के सामने विवश नहीं है। यदि लोकसभा को मन्त्रिमंडल को पदत्याग के लिए विवश करने का अधिकार है, तो मन्त्रिमण्डल को भी लोकसभा को भंग कराकर सदस्यों को घर भेज देने का अधिकार है। उन्हें वह पुनः चुनाव की ज्वाला सहने के लिए बाध्य कर सकता है। परिणामस्वरूप संसद के सदस्य बिना सोचे समझे मन्त्रिमण्डल को पदच्युत करने की चेष्टा नहीं कर सकते। मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार उसकी स्थिति को दृढ़ बनाता है। कीथ का कहना है कि "दल के प्रति निष्ठा के अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के पास अपने अनुयायियों के अलावा किसी हद तक विरोधी दल के ऊपर प्रभाव डालने के लिए संसद् का विघटन करवा सकने का एक और शक्तिशाली

असत्र है ।"[1] डा० फाइनर ने भी कहा है कि "लोकसभा का कुछ रचनात्मक उत्साह मन्त्रिमंडल द्वारा भंग करने की धमकी से नष्ट हो जाता है, यदि वह उस विषय पर तुली है जिसे वह अत्यावश्यक समझती है ।"[2]

लेकिन आजकल मन्त्रिमण्डल के इस हथकण्डे को अत्यधिक बढ़ाकार कहा जाता है । मन्त्रि-मण्डल हर बात में संसद् को भंग करने की धमकी नहीं देता है । गम्भीरतापूर्वक विचार करने के बाद ही इसका प्रयोग कर सकता है, कभी-कभी तो बिना चाहे ही शासक-दल के उद्देश्य की पूर्ति हो जाती है । यदि राजनैतिक अवस्था विरोधी दल के अनुकूल नहीं होती, तो पूर्णत या अंशत वह मन्त्रिमण्डल के विचार को स्वीकार कर लेता है अथवा तार्किक बुद्धि, दलीलें तथा चुनाव सम्बन्धी अवसरों द्वारा वह सरकारी नीति को प्रभावित करता है । सच पूछा जाय तो इस हथियार का प्रयोग साधारण स्थिति में नहीं किया जाता, बल्कि यह विषय की प्रकृति, देश में राज-नैतिक विचार की सामान्य दशा तथा भावी चुनावों में दल की आर्थिक दशा तथा संगठन पर निर्भर करता है ।

(v) संसदीय जीवन की स्थिति —संसदीय जीवन की स्थिति (Conditions of Parliamentary life) भी ऐसी नहीं है जिससे लोकसभा मन्त्रिमण्डल पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण रख सके । संसद में सारे अवकाश काल में किसी को यह ज्ञात नहीं रहता कि शासक क्या कर रहे है, कैसी योजना बना रहे हैं या समझौते कर रहे हैं । छः महीने तक तो कोई हिसाब-किताब ही नहीं पूछा जा सकता । समाचार पत्रों में जो स्वतन्त्र छानबीन होती रहती है उसी से थोड़ी बहुत बातें प्रकाश में आती रहती हैं । संसद की प्रभावहीनता को सिडनी लो के शब्दों द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है, "लोक सभा के सदस्य विभिन्न प्रकार से व्यस्त रहते हैं । लन्दन के छोटे से अधिवेशन में उनकी अभिरुचि की बहुत-सी चीजें रहती हैं । यद्यपि उनकी इच्छा उचित रूप से राजनैतिक कार्य करने की होती है, फिर भी उपस्थिति उनके विरुद्ध होती है । आधा लन्दन कार्यक्रम में व्यस्त रहता है और आधा आमोद-प्रमोद में । ज्यों-ज्यों अधि-वेशन चलता जाता है और मौसम गर्म होता जाता है, लन्दन का समाज गर्मियों के मनोरंजन की बाढ़ में डूब जाता है तब बहुत-से सदस्यों के लिए अपने संसदीय कर्त्तव्यों को पूरा करना कठिन होता जाता है ।"[3]

---

1 "Apart from party loyalty the Cabinet possesses over its followers, and to some extent over the opposition a powerful weapon in the possibility of securing a dissolution of Parliament " —*Keith*

2 "Some of the spontaneous and valid creativeness of the House of Commons is dissipated by the threat of the cabinet to dissolve, it is overcome upon a matter it deems vital " —*Finer*

3 "The members of the House of Commons are occupied in various ways they have many things to interest them during the short London session and though they may have every desire to do their political work properly the circumstances are much against them Half the House is taken up with business and the other half with amusement As the session goes on and the weather grows warmer, London society plunges into its summer rush of brief excitement, and many members find it difficult to devote their energies steadily to their parliamentary duties ' —*Sidney Low*

(vii) राष्ट्रीय आपात —आपात काल ( emergency period ) में राज्य का जीवन खतरे में पड जाता है जिसका सामना करने के लिए राष्ट्रीय शक्ति का केन्द्रीकरण आवश्यक है। इस केन्द्रीकरण के फलस्वरूप प्रजातान्त्रिक सरकार भी अल्पकालीन तानाशाही सरकार का रूप ले लेती है। राष्ट्रीय आपात को झेलने के लिए इस तरह का विकास अवश्यम्भावी है। सी० एल० रोसिटर ने 'संवैधानिक अधिनायकत्व' (Constitutional Dictatorship) नामक पुस्तक में राष्ट्रीय आपात (National emergency) काल में प्रजातान्त्रिक सरकारों के अधिनायकवादी स्वरूप की चर्चा की है। यह एक खतरनाक, लेकिन अवश्यम्भावी सत्य है कि "कोई भी सरकार अधिनायकत्व के बिना जीवित नहीं रह सकती है जबकि राष्ट्र का जीवन खतरे में हो।"[1] इंगलैंड को भी बार बार राष्ट्रीय आपात का सामना करना पडा है। २० वीं शताब्दी में उसे दो महायुद्धों तथा आर्थिक संकट से गुजरना पडा है। इन संकटों के फलस्वरूप प्रधानमन्त्री तथा उसके मन्त्रिमण्डल को असीमित शक्तियाँ दी गयीं। लायड जार्ज तथा चर्चिल के हाथों में जार या स्टालिन से अधिक शक्तियाँ केन्द्रित थीं। थोडे में, इंगलैंड में बार-बार राष्ट्रीय आपात ने मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने में योगदान दिया है।

(viii) संसदीय कार्य-विधियाँ —मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का अन्तिम कारण संसद की कार्य-विधि ( Procedure ) है। संसद की कार्यवाहियों के नियमों द्वारा संसद्-सदस्यों के हाथ बँधे रहते हैं। उनकी स्वतन्त्रता जाती रहती है। मन्त्रिमण्डल वाद-विवाद को समाप्त करवा सकता है या उसे सीमित कर सकता है। सामान्य समापन ( simple closure ) के द्वारा पर्याप्त वाद विवाद हो चुकने पर 'प्रस्ताव पर मत लिया जाय' का प्रस्ताव लाया जा सकता है। मुसकन्द (Guillotine) के अनुसार विधेयक के कई भाग कर दिये जाते हैं और प्रत्येक भाग के लिए समय निश्चित कर दिया जाता है। कंगारू समापन ( Kangaroo closure ) के द्वारा सभापति कुछ संशोधनों पर वाद विवाद की आज्ञा नहीं देता है। इन तरीकों के अलावे दल सचेतक ( party whips) संसद्-सदस्यों की स्वतन्त्रता पर पूर्ण नियन्त्रण रखते हैं। इन संसदीय कार्यविधियों का अन्तिम परिणाम पर सरकार यानी मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि है।

एक अधिनायक, पर संवैधानिक तथा मर्यादित —( A dictator, but constitutional and qualified ) —यह ठीक है ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल अल्पकाल के लिए तानाशाही का रूप धारण कर लेता है, वह राष्ट्र के प्रशासन का एकच्छत्र अधिकारी हो जाता है तथा संसद उसके हाथ की कठपुतली मात्र रह जाती है लेकिन यह अधिनायकत्व संवैधानिक है, निरकुश नहीं उत्तरदायी है, स्वेच्छाचारी नहीं। लॉवेल ने ठीक ही कहा है "मंत्रिमंडल की निरकुशता वह निरकुशता है जिसे अधिकतम प्रचार के साथ प्रयोग में लाया जाता है, जो सदा आलोचना की कसौटी पर कसी रहती है और जनमत के अनुसार ढलती रहती है तथा जिसे अविश्वास के प्रस्ताव और अगले चुनाव का खतरा सदैव बना रहता है।"[2]

1 'No form of Government can survive that excludes dictatorship when the life of the nation is at stake'

2 "It is an autocracy exerted with the utmost publicity under a constant fire of criticism and tempered by the force of public opinion the risk of a want of confidence and the prospect of the next election'; —*Lowell*

(1) ससदीय सहनशीलता —ससदीय शासन प्रणाली की सफलता के लिए ससदीय सहनशीलता ( Parliamentary forbearance ) अनिवार्य है। विजेता दल को सदा बाहरी प्रभावों को ध्यान मे रखना है। वह बहुमत के मद म चूर विरोधी दल या जनमत की अवहेलना नही कर सकता। अधिनायकवादी राष्ट्रो के प्रतिकूल ससदीय व्यवस्था मे शासक-दल पराजित होने के भय से असयमित रूप से अधिकार प्रदर्शित नही कर सकता है। जनता उसे अल्पमत दल पर शासन करने के लिए नही बल्कि राष्ट्रीय हित की रक्षा के लिए पदासीन करती है। वह एक 'ट्रस्ट' ( Trust ) है जिसपर शासन शक्ति अधिकार के रूप म नही, बल्कि उत्तरदायित्व के रूप मे सौंपी जाती है। यह सही है कि शासन म बहुमत दल की इच्छा ही चलेगी लेकिन यह इच्छा ससदीय प्रथाओ तथा अभिसमयो द्वारा मर्यादित है। यह दृढ है कि बहुमत दल वाद-विवाद के उन समस्त नियमो का पालन करेगा जिनपर सभी दल पीढियो से चलते आ रहे हैं। स्पीकर निष्पक्ष भाव से सभी सदस्यो की रक्षा करता है, शासक दल को विरोधी दल की आलोचनाओ को सहना पडता है तथा ससदीय प्रणालियो का विधिवत् पालन करना पडता है।

(ii) सदन की प्रथाएँ —इसके अतिरिक्त सदन की प्रचलित प्रथाएँ ( Customs ) बहुमत दल के शासन को अधिनायकवादी होने से बचाती है। विरोधी दल को शासक-दल पर अकुश रखने का पर्याप्त अवसर प्रदान किया जाता है। उसे शासन की आलोचना करने का समय दिया जाता है। विधेयक के विभिन्न स्तर या प्रक्रम, जैसे—प्रथम वाचन द्वितीय वाचन, समिति प्रक्रम, रिपोर्ट प्रक्रम और तृतीय वाचन—इसी उद्देश्य म स्थापित किये गये हैं। सम्भरण समिति ( Committee of Supply ) मे विरोधी दल ही वाद विवाद का विषय निश्चित करता है। आम तौर पर सभापति ( Speaker ) की कुर्सी के पीछे सत्तारूढ दल एव विरोधी दल के सचेतको म वाद विवाद के लिए समय निर्धारण सम्बन्धी समझौता हो जाता है कि किस विषय पर कितना समय दिया जाय या नही तो दोनो सचेतक अपने अपने नेताओ से पूछ कर विभिन्न प्रश्नो के लिए समय निर्धारित कर लेते है। इसके अलावा, वाद-विवाद के विषय, सूचनाओ के विषय, विरोधी दल के आक्रमण के कार्यक्रम आदि भी समझौता द्वारा निर्धारित कर लिये जाते है। इस प्रकार ससदीय प्रथाएँ काफी हदतक विरोधी दल की कार्यवाहियो का नियन्त्रित करने का अवसर प्रदान करती है।

(iii) ससदीय नियन्त्रण —यह कहना गलत है कि ससद मन्त्रिमण्डल पर समुचित नियन्त्रण (Control) नही है। ससद प्रश्न पूछ कर कार्य स्थगन प्रस्ताव द्वारा, अविश्वास प्रस्ताव द्वारा तथा वाद विवाद द्वारा, मन्त्रिमडल पर नियन्त्रण रखती है। ससद् की कार्यवाहियो पर सारे राष्ट्र की दृष्टि गडी रहती है, वाद विवाद का जनमत पर गहरा असर पडता है और यह भावी चुनाव को प्रभावित करता है। ससद ध्वनि वितरक मच का कार्य करती है। इसके अन्तर्गत हुए वाद विवाद का प्रभाव रेडियो, सम्भाषण या प्रेस कान्फ्रेंस से भी अधिक पडता है। तात्पर्य यह कि अप्रत्यक्ष रूप मे ससद् का मन्त्रिमडल पर नियन्त्रण रहता है, मन्त्रिमडल सदा अपनी गलतियो के प्रति सजग रहता है। साधारणत मन्त्रिगण ससद के समक्ष झूठ बोलना अनैतिक समझते हैं। 'कीलर काड (Keeler Scandal) के चलते त्याग पत्र देते समय रक्षामन्त्री प्रोफ्यूमो ने त्याग-पत्र का कारण बतलाते हुए कहा था कि ससद को उसने इस सम्बन्ध मे गलत खबर दी थी।

(iv) अनुयायियों की प्रतिक्रियाएँ —कोई भी शासक अपने साथियों की प्रतिक्रिया ( Reaction of the followers ) की भी अवहेलना नहीं कर सकता। यह सत्य है कि दलगत कठोरता के कारण संसद् के सदस्य अपने नेताओं के अधीन रहते हैं, परन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि उनके ऊपर दल के नेताओं के अतिरिक्त और किसी का प्रभाव ही नहीं पड़ता। सदस्यों का अपने निर्वाचन क्षेत्र से बराबर सम्पर्क बना रहता है। वे जानते हैं कि जनमत का क्या रूप है। अनुभव द्वारा शासन की अप्रियता के कारण का पता लगाते हैं तथा जहाँ उनके व्यक्तिगत हित टकराते हैं वहाँ वे शोर मचाने लगते हैं। इसके अतिरिक्त स्वयं दल में भी कुछ निहित स्वार्थवाले वर्ग होते हैं। ये वर्ग सदैव शासन की गतिविधि पर निगाह रखते हैं और व्यक्तिगत हित की रक्षा के लिए हल्ला गुल्ला मचाने को सदा तैयार रहते हैं। इस प्रकार शासन के कार्य ऐसी पृष्ठभूमि में संचालित होते हैं जिस पर सदैव बाहरी प्रभाव पड़ते रहते हैं। सरकार की सफलता इसी में है कि वह सदा ध्यान में रखे कि जनमत किस दिशा में जा रहा है।

(v) विरोधी दल —विरोधी दल ( Opposition party ) मन्त्रिमण्डल की शक्ति पर बहुत बड़ा नियन्त्रक साधन है। उसका प्रमुख कर्त्तव्य है, शासक दल की आलोचना करना। वह सदा शासक दल के कार्यों और नीतियों का मीन मेख लिया करता है। संसद् के अन्दर या बाहर मन्त्रिमण्डल की बुराइयाँ, प्रशासन के दोषों तथा भ्रष्टाचार को प्रकाश में लाना विरोधी दल का कर्त्तव्य है। संसद विरोधी दल का मंच है, समाचार-पत्र उसका ध्वनि विस्तारक यन्त्र तथा समस्त जनता उसकी श्रोतामण्डली है। विरोधी दल का आक्षेप शासक-दल को दोषपूर्ण तथा भ्रष्ट होने से रोकता है। यदि शासक दल न्यायपूर्वक शासन नहीं करता है या आलोचना के प्रतिक्रियास्वरूप विरोधी दल को दबाना चाहता है, तो उसे खतरे का सामना करना पड़ जायगा। विरोधी दल भी कभी-न-कभी सरकार का निर्माण कर सकता है। शासन की कमियों में विरोधी दल को आक्षेप करने के उपयुक्त अवसर मिलते हैं और उन कमियों के आधार पर विरोधी दल जनमत का ध्यान अपनी ओर आकर्षित करते हैं।

(vi) जनमत—अन्त में, मन्त्रिमण्डल जनमत ( Public opinion ) पर टिका रहता है। वह उसकी अवहेलना नहीं कर सकता। प्रजातन्त्र जनता का शासन है अर्थात् शासन की अन्तिम शक्ति जनता के हाथों में रहती है। सरकार जनता की इच्छा को व्यावहारिक रूप देने का एक साधन मात्र है। प्रत्येक मन्त्रिमण्डल यह याद रखता है कि भविष्य में अपने कारनामों का हिसाब किनको चुकाना होगा तथा किसने उसको शासन सत्ता से विभूषित किया था। सन् १९०४ ई० में अशान्ति उत्तेजक विधेयक ( Incitement to Disaffection Bill ) की कतिपय धाराओं के विरुद्ध काफी कोलाहल हुआ। जनमत के प्रबल विरोध के कारण असाधारण बहुमत के उपरान्त भी शासक को विधेयक में परिवर्त्तन लाना पड़ा। १९३५ ई० में भी इटली इथोपिया के झगड़े से सम्बन्धित, इंगलैंड तथा फ्रांस द्वारा प्रस्ताव का पूर्ण जनमत का समर्थन प्राप्त न होने के कारण संशोधन करना पड़ा और तत्कालीन विदेश मन्त्री सर सेम्युएल होर ( Sir Samuel Hoare ) को 'देश के बहुत बड़े समुदाय का अविश्वास" प्राप्त न होने के कारण पद त्याग करना पड़ा। १९६३ ई० के कीलर प्रोफ्यूमो काण्ड (Keeler-Profumo Scandal ) में बदनाम हो जाने के फलस्वरूप रक्षा मन्त्री ने स्वेच्छा से त्याग पत्र दे दिया।

तात्पर्य यह कि इगलैंड में यह एक मात्र सिद्धान्त है कि शासन प्रजा की सम्मति से ही सम्भव हो सकता है।

निष्कर्ष—निष्कर्ष रूप में हम यह पाते हैं कि ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल का अधिनायकवाद सत्य तथ्य नहीं है। यह सही है कि मन्त्रिमण्डल बहुत शक्तिशाली है, लेकिन इसकी स्वेच्छाचारिता आलोचना की निरन्तर गोलाबारी के मातहत पड़ती है, जनमत केवल, अविश्वास के जोखिम तथा भावी निर्वाचन की सभावनाओं में सीमित है तथा फाइनर के शब्दों में यह "चुस्त, शक्तिशाली, विचारशील और उत्तरदायी नेतृत्व का जन्मदाता है।"[1]

## ३. प्रधानमन्त्री

**(The Prime Minister)**

*अनौपचारिक आधार*—ब्रिटेन की अन्य संस्थाओं की तरह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का पद भी आकस्मिक घटनाओं का प्रतिफल तथा संयोग की बात (a child of chance) है। इस पद की उत्पत्ति निरूढि के द्वारा हुई। इसकी स्थिति के बारे में किसी भी परिनियम या सविधि में कुछ जिक्र नहीं है। हनोवर वंश के शासनकाल में वॉलपोल को अध्यक्षता तथा सचालन करने का अवसर मिला। इस प्रकार वालपोल प्रथम प्रधानमन्त्री बना। लेकिन उसे अधिकांश लोग 'प्रथम मन्त्री' (First Minister) ही कहते थे। 'प्रधान मन्त्री' की पदवी लुई चौदहवें के शासनकाल के Prime Minister की नकल द्वारा अपनायी गयी। लेकिन, १८७८ ई० के पूर्व इस शब्द का प्रयोग किसी राष्ट्रीय प्रलेख में नहीं हुआ था। उस वर्ष पहली बार बर्लिन की सन्धि में उसका उल्लेख किया गया। सन्धि की प्रथम धारा में लार्ड बीकन्सफील्ड (Lord Beaconsfield) को महामहिमामयी सम्राज्ञी "ट्रेजरी का प्रथम लार्ड तथा इंगलैंड का प्रधान मन्त्री" (First Lord of Majesty's Treasury and Prime Minister of England) कहकर सकेत किया गया। सर सिडनी लों के विचार से "यह नामकरण उन विदेशियों के अज्ञान के प्रति कुछ रियायत-मात्र था जो ब्रिटेन के पूर्ण शक्तियुक्त महादूत की वास्तविक स्थिति को समझ न पाते, यदि उसको केवल अधिकारीय अभियान मात्र ही दिया जाता।"[2] तदुपरान्त १९०६ ई० में प्रधान मन्त्री की स्थिति को राज्य के उत्सवों से सम्बन्धित सामाजिक प्राथमिकताओं की तालिका में मान्यता प्रदान की गयी और राजकीय उद्घोषणा द्वारा उसे राज्य के आदर की दृष्टि से चौथे नम्बर का प्रजाजन माना जाने लगा। उस वारण्ट में आर्कविशप से निचला दर्जा दिया गया। १९१७ ई० में चेकर्स स्टेट ऐक्ट (Chequers Estate Act 1917) में प्रधानमन्त्री का पद ग्रहण करने वाले व्यक्ति की चर्चा की गयी है और उस पद के धारण करने वाले व्यक्ति को चेकर्स प्रयोग करने की अनुमति दी गयी है। चेकर्स का अर्थ होता है प्रधानमन्त्री का अधिकारी देहाती स्थान। १९३७ ई० के क्राउन के मन्त्री अधिनियम

1 "On the whole the British Cabinet system offers quick, vigorous, thoughtful and responsible leadership —*Finer*

2 "This designation was just "a concession to the ignorance of foreigners who might not have understood the real position of the British plenipotentiary if he had been merely given his official title " —*Sir Sydney Lou*

(The Ministers of the crown Act, 1937) म प्रथम बार प्रधानमन्त्री को वैधानिक मान्यता दी गयी और कहा गया कि "उस व्यक्ति को, जो प्रधानमन्त्री और क्राउन का प्रथम मन्त्री ( First Lord of the Treasury ) होगा, दस हजार पौंड वेतन मिलेगा।" इस प्रकार प्रधानमन्त्री का पद ट्रेजरी के प्रथम लार्ड के पद का अभिन्न रूप है और अभी भी दोनों पद एक साथ जुड़े हुए हैं। इस अधिनियम से सिर्फ प्रधानमन्त्री की संवैधानिक स्थिति को मान्यता मिली है, किन्तु उस स्थिति को अभी तक संवैधानिक स्वरूप प्रदान नहीं किया गया है। प्रधानमन्त्री के पास विधि विहित वास्तविक शक्ति बिल्कुल नहीं है। उसकी समस्त शक्ति एवं अधिकार संवैधानिक अभिसमयों म ही प्राप्त हुए हैं और व समस्त अधिकार उन्हीं अभिसमयों म सन्निहित भी है। तात्पर्य यह है कि उसकी स्थिति और उसके अधिकार राजनैतिक हैं और उस उत्तरदायी सरकार की आवश्यकताओं के अनुसार रूपान्तरित हुए हैं, जहाँ संसद् है और सार्वजनिक मताधिकार पर आधारित है। वह मन्त्रिमण्डल के परम्परागत नेतृत्व के कारण निर्णय करता है, लेकिन, उसके निर्णय को वैधिक रूप मन्त्रियों, प्रिवी परिषद या सम्राट द्वारा ही मिलता है। इस प्रकार अन्य अधिकारी उसके नेतृत्व को इसलिए नहीं मानते कि वह सविधि जनित है, बल्कि इसलिए कि वह एक दल का नेता है। ग्लैडस्टोन ने ठीक ही कहा था, "कहीं भी इतने छोटे पदार्थ की इतनी बड़ी छाया नहीं।"[1]

(i) बहुमत दल का नेता —

प्रधानमन्त्री का चुनाव ( Choice of the Prime Minister ) —संविधानतः प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती है। लेकिन दलगत सरकार के विकास ने एक निरूढ़ि की स्थापना कर दी है सम्राट् लोक-सभा म निर्वाचित बहुसंख्यक राजनीतिक दल के मान्य नेता को प्रधानमन्त्री का पद ग्रहण करने तथा मन्त्रिमण्डल निर्माण के लिए आमन्त्रित करता है। १८ वी शताब्दी तक ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल म समन्वय का अभाव सा था और उस समय तक क्राउन के प्रधानमन्त्री के लिए यह आवश्यक था कि उसके ऊपर सम्राट की कृपा हो तथा साथ मात्र सर्वसाधारण का समर्थन प्राप्त हो। लेकिन आज सम्राट का वह स्वेच्छाधिकार नहीं है क्योंकि लोक-सभा के सदस्यों के असंगठित दलों के प्रतिद्वन्द्वी नेताओं के प्रति अनिश्चित भक्ति का अन्त हो गया है। १९ वी शताब्दी म भी उदार दल और अनुदार दल म नीति मतभेद, दल के अन्तर्गत मतान्तर बुढ़ापा या बीमारी आदि के आधार पर किसी भी व्यक्ति का दल का नेता होना सन्देहात्मक हो जाता था। लेकिन बीसवीं शताब्दी म दल के दृढ़ संगठन के फलस्वरूप निश्चित तथा निस्सन्देह रूप म कोई व्यक्ति नेता चुन लिया जाता है और सम्राट को उसे ही प्रधानमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित करना पड़ता है। इस प्रकार अभिसमय के अनुसार लोकसभा म बहुमत दल ( Majority Party ) का नेता प्रधानमन्त्री बनता है। अतः प्रधानमन्त्री के चुनाव में सम्राट की शक्ति सीमित या नहीं के बराबर है।

(ii) सम्राट् का स्वेच्छाधिकार —फिर भी कुछ ऐसी परिस्थितियाँ है जब सम्राट स्वनिर्णय (Discretion) के अनुसार कार्य कर सकता है। सर्वप्रथम ऐसी परिस्थिति तब उत्पन्न होती है जब प्रधान मन्त्री इस बात का साक्ष्य छोड़े बिना कि दल किसको उत्तराधिकारी बनाना चाहता है त्याग पत्र दे देता है या बहुमत दल का कोई स्पष्ट तथा निश्चित नेता नहीं है। लेकिन यह

1 Nowhere has so small a substance cast so large a shadow – *Gladstone*

अधिकार ऐसा है जिसका सफल प्रयोग इस बात पर निर्भर करता है कि सम्राट् द्वारा निर्वाचित राजनीतिज्ञ शक्तिशाली सरकार का कहाँ तक निर्माण कर सकता है। उदाहरणार्थ, १८८० ई० मे लार्ड हार्टिंगटन उदारवादी दल का लोक सभा मे नेता था और ग्रेनवाइल उसके लार्ड-सभा मे नेता था, लेकिन दल मे ग्लैडस्टोन भी शामिल था और उदारवादी विजय के अधिष्ठाता होने के कारण भावी प्रधानमन्त्री समझा जाता था। लेकिन महारानी उन्हे नापसन्द करती थी। अतः हार्टिंगटन और ग्रेनवाइल को बारी बारी से आमन्त्रित किया गया, लेकिन उन्होने मन्त्रि-मडल बनाने से इन्कार कर दिया और ग्लैडस्टोन के नेतृत्व को अवश्यम्भावी बतलाया। अन्ततः, महारानी को इच्छा के विपरीत ग्लैडस्टोन को प्रधानमन्त्री बनाना पडा। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सम्राट् का निर्णय सामान्यतः बहुत दूर तक नही जाता। सम्राट् का अधिकार किसी भी समय दल के अन्दर दल की राय तथा बाहर लोकमत के द्वारा सीमित रहता है। दूसरी स्थिति, जब कि सम्राट अपने निर्णय का प्रयोग कर सकते है, वह है जिसमे सभा के दल के रग-ढग कुछ ऐसे हो कि स्पष्ट सरकार का अनुमान न हो पाता हो। उदाहरणार्थ, १८३२ ई० के पश्चात् से ११ अल्पसख्यक सरकारे और ३ सयुक्त सरकारें बन चुकी हैं। इन समस्त परिस्थितियो मे कई ऐसे छिद्र रहते है जिनके द्वारा सम्राट् अपने प्रभाव का उपयोग कर सकते है, लेकिन उनके लिए यह विचार आवश्यक है कि वे सुनिश्चित परम्पराओ के अन्दर रहते हुए भी काम करे। यदि पराजय होने पर सरकार त्याग पत्र दे देती है तो सम्राट् को विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करना चाहिए। जेनिंग्स ने इसकी व्याख्या करते हुए लिखा है, "सम्राट् का कार्य केवल सरकार का निर्णय करना है, उस सरकार का नहीं जिसका वे अनुमोदन करते है। यदि वे ऐसा करेंगे तो दलगत राजनीति मे फँस जायँगे। यह आवश्यक है कि जनता का सम्राट् की निष्पक्षता में विश्वास बना रहे। इसके लिए सम्राट् को न केवल निष्पक्षता से ही कार्य करना चाहिए, प्रत्युत उसे निष्पक्षता से काम करते हुए प्रतीत भी होना चाहिए। इसको करने का एकमात्र उपाय विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के लिए तुरन्त आमन्त्रित करना है।"[1] सच यह है कि १८३९ ई० के पश्चात से प्रत्येक अवसर पर यही किया गया है। १८६६ ई० मे जब लार्ड सैलिसबरी ने त्याग-पत्र दिया था तो महारानी विक्टोरिया की ग्लैडस्टोन के प्रति घृणा ने उन्हे परम्परा से हटाने की प्रेरणा दी। लेकिन काफी समय तक षड्यन्त्र जारी रखने के बाद भी वे सफल न हुई। सम्राट् को विरोधी दल के नेता को आमन्त्रित करते समय अन्य किसी राजनीतिज्ञ के साथ मन्त्रणा नही करनी चाहिए क्योंकि इस प्रकार की मन्त्रणा यह सन्देह उत्पन्न कर सकती है कि सम्राट् विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के अधिकार का अतिक्रमण कर रहे है। जब कभी सम्राट् ने किसी व्यक्ति के साथ विचार विनिमय किया है, जो विरोधी दल का मान्य नेता नही है, तो वह व्यक्ति १८६१ ई० के लैंसडान प्रकरण की भाति लार्ड सभा मे विरोधी दल का नेता रहा है।

---

1 "The King's task is only to secure a Government, not to try to form a Government of which he approves To do so would be to engage in party politics It is moreover essential to the belief in the monarch's impartiality, not only that he should in fact act impartially but that he should appear to act impartially The only method by which this can be demonstrated clearly is to send at once for the leader of the opposition "—*Jennings*

१९१६ ई० और १९३१ ई० की संयुक्त सरकार एक प्रश्न खड़ा कर देती है क्योंकि दोनों अवसरों पर सम्राट् के विचार-विमर्श के उपरान्त एक ऐसा प्रधानमंत्री अवतरित हुआ जो या तो दल का नेता नहीं था या कम से कम उस समय दल का नेता नहीं था। यह निश्चित है कि १९१६ ई० में परम्पराओं का पालन किया गया था। एस्क्विथ के त्याग-पत्र के पश्चात सम्राट् ने बोनर ला को, जो सभा मे दूसरे बड़ा दल का नेता था, आमंत्रित किया और लॉयड जार्ज को प्रधान मंत्रित्व उसी समय दिया गया जब बोनर ला ने अस्वीकृत कर दिया था। १९३१ ई० मे मैकडोनल्ड की नियुक्ति सम्राट् का वैयक्तिक मनोनयन मालूम पडता है। वह अपने दल के प्रतिनिधि होने के अर्थ मे प्रधानमंत्री नही था। उनके लिए बहुमत सम्राट् ने दूसरे दलो के नेताओ से शक्तिशाली अपील करके प्राप्त किया था। संयुक्त सरकार के प्रधान मंत्री के रूप मे उसकी उपस्थिति उसी प्रकार की एक "प्रासाद क्रान्ति" (Palace Revolution) मालूम पड़ती है जैसी कि १९६३ ई० म लार्ड ब्यूट के प्रधानमंत्री बनने पर मालूम पड़ी थी। वेब और जेनिंग्स सम्राट् के इस कार्य को वैधानिक बतलाते है, लेकिन लॉस्की की राय म वैधानिक शब्द बहुत लचीला है। १९५७ ई० म इडेन के त्याग-पत्र के उपरान्त मैकमिलन की नियुक्ति मे सम्राज्ञी का बहुत हाथ था।

(iii) लार्ड-सभा का सदस्य प्रधान मन्त्री नही —सर राबर्ट वालपोल के समय से यह एक सुनिश्चित नियम सा बन गया है कि प्रधानमंत्री लोक-सभा और लार्ड-सभा, दोनों म से किसी एक सदन के सदस्य अवश्य रहे। लेकिन, बीसवी शताब्दी मे यह भी निश्चित हो गया है कि प्रधानमंत्री को लोक सभा का अनिवार्यतः सदस्य होना चाहिए, लार्ड सभा का सदस्य अर्थात पीयर प्रधान मंत्री नहीं बन सकता है। १९०२ ई० म लार्ड सैलिसबरी के त्याग-पत्र देने के बाद कोई भी पीयर प्रधानमन्त्री नही बना है। १९२३ ई० मे यह समस्या उत्पन्न हुई कि क्या किसी पीयर को प्रधान मंत्री बनाया जा सकता है। बोनर लॉ के त्याग-पत्र देने के पश्चात् सम्राट् के समक्ष प्रश्न उठा—लार्ड कर्जन, जो एक पीयर था और स्टैनली बाल्डविन, जो लोक सभा का सदस्य था, दोनों मे से किसे प्रधानमंत्री चुना जाय। अन्त म, बाल्डविन को ही प्रधानमंत्री बनाना पड़ा, यद्यपि उसे कर्जन की तुलना मे मन्त्रित्व का नही के बराबर अनुभव था। इस प्रश्न पर निष्कर्ष यही दिया जा सकता है कि यद्यपि यह नियम कि प्रधानमंत्री को लोक सभा का सदस्य अवश्य होना चाहिए, अनिवार्य नहीं है, फिर भी जैसा कि कीथ का कहना है कि "प्रधानमन्त्रिपद के लिए किसी कुलीन पुरुष का चुन लिया जाना एक असाधारण-सी बात हो गयी है।" चूंकि मन्त्रिमंडल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है और उसका जीवन मरण लोक-सभा के विश्वास से सम्बन्धित है इसलिए उसके नेता को अवश्य ही लोकसभा का सदस्य होना चाहिए।

(iv) प्रधानमन्त्री के व्यक्तिगत गुण —यद्यपि नियमतः प्रधानमंत्री पद के लिए कोई निश्चित योग्यता नहीं है फिर भी व्यवहारतः उसके लिए व्यक्तिगत गुणों का होना आवश्यक है। विभिन्न विद्वानों ने प्रधानमंत्री के लिए विभिन्न योग्यताओं का उल्लेख किया है। मुनरो के शब्दों मे, "ब्रिटेन के प्रायः प्रधानमन्त्री कुलीन, सुशिक्षित तथा धनवान होते है। वे छोटी आयु मे ही राजनीति मे प्रवेश करते है और इसे अपना व्यवसाय बना लेते है।"[1] यंगर पिट

1 'The typical premier of Britain has been therefore a well born well educated well to do man who enter politics earlier and make it his profe
—*Munro*

ने प्रधानमन्त्री के ४ गुणो का उल्लेख किया है —प्रथम वक्तृत्व शक्ति, दूसरे ज्ञान, तीसरे परिश्रम और अन्त मे धैर्य ।"[1] उसे केवल लोकमत का अध्ययन करने वाला विद्यार्थी ही नही होना चाहिये, प्रत्युत् उस प्रचार-कला का पडित भी होना चाहिये। फाइनर कहता है कि "उसके गुण होने चाहिये सभी खतरो के प्रति सदा सजगता, उनसे भागनेवाला नही, सभी वृहत ज्ञान और योग्यता, अधिक विशिष्टता या अज्ञानता नही, तत्क्षण और स्थिर आकुलता तथा उत्साह की क्षमता, निश्चलता नही ।"[2] डा० जेनिंग्स के अनुसार 'उसके व्यक्तित्व एव सम्मान का जनमत को प्रभावित करने मे विशेष प्रभाव पडता है। इसलिए उनमे सिने-अभिनेताओ के समान जनता के मन को आकर्षित कराने के लिए कुछ विशेष कौतुक होना चाहिये और उसे अपने व्यक्तित्व को आकर्षक कराने के लिए प्रयत्न करना चाहिये, जैसे—पाइपो वाले बाल्डविन और सिगारो वाले चर्चिल । उसे भाषणो का अच्छा आविष्कारक तथा कुशल वक्ता भी होना चाहिये। सम्भवत, उससे भी अधिक आवश्यक ध्वनि विस्तारक पर बोलने की विधि है अन्त मे यह आवश्यक है कि वह अपने राजनैतिक मित्रो की निष्ठा को बनाये रखे।"[3] लॉस्की ने भी प्रधानमन्त्री के गुणो का विशद् वर्णन इस प्रकार किया है, "विवेक, कौशल, मनुष्यो पर शासन करने की शक्ति, विश्वसनीय व्यक्तियो की पहचान, प्रभावशाली, वक्तव्य देने की क्षमता ऐसा शिक्षात्मक निर्णय की वह दल तथा लोकमत से आगे तो अवश्य हो लेकिन, इतना न हो कि उसको सुगमतापूर्वक पालन न हो सके, एक ऐसी महत्त्वाकाक्षा जो आगे तो बढाये, पर साथ ही आकस्मिकता के प्रदर्शन मे सजग हो, व्यक्तियो या कार्यों के बारे मे तात्कालीन निर्णय के समय मर्यादित व्यग्रता—ये सब ऐसे गुण है जिनके बिना किसी प्रधानमत्री का काम नही चल सकता ।"[4]

---

1 Eloquent first, then knowledge, thirdly toil and lastly patience "
—*Pitt the Younger*

2 "His Supreme qualities must be imminent alertness to all danger's not a drifter, a wide ranging knowledge ability, not over espeoialization or ignorance, and capacity for immediate and lasting anxitey, nerve, not inertia "
—*Finer*

3 "Since his personality and prestige play a considerable part in moulding public opinion, he ought to have something of the popular appeal of a film actor and he must take some care over his make up like Mr Baldwin with his pipes and Mr Churchill with his cigars Unlike a film actor, however, he ought to be a good inventor of speeches as well as a good orator Even more important perhaps his microphone manner Finally It is essential that he should be able to retain the loyalties of his political friend "
— *Jennings*

4 "Discretion, dexterity, the power to rule man, above all, in that power, the knowledge of what man can be trusted, the capacity for effective statement the instructive judgement that while it is a head of party and public opinion, is never so far a head that it cannot be followed with in a sense of ease, an ambition that drives, and is yet cautious in the display of its urgency, a relentlessness at the margins whose decision, whether about men and measurs are urgent, these are the qualities no Prime Minister can do without "
—*Laski*

**प्रधानमन्त्री के अधिकार और कर्त्तव्य ( Powers and functions of the Prime Minister )** —सम्राट् एक वैकल्पिक प्रधान है। व्यवहारत इसकी समस्त शक्तियो का प्रयोग मन्त्रिमण्डल द्वारा होता है जो अन्ततोगत्वा प्रधानमन्त्री के हाथ म चला जाता है। वस्तुत, प्रधान मंत्री के हाथ म ही शासन की समस्त सत्ता रहती है। वह ब्रिटिश संविधान की कुंजी है। डा० जेनिंग्स उसे "संविधान की आधारशिला" कहते है। यद्यपि उसकी शक्तिया विधि विहित नही है, फिर भी वे इतनी अधिक है कि विश्व के किसी भी संवैधानिक शासक का उतनी शक्तियाँ प्राप्त नही। ग्रीव्ज ठीक कहता है कि "उसकी आपचारिक शक्तियाँ एक अनियन्ति शासक की-सी दिखाई देती है।'[1]

शक्तियो के स्रोत —प्रधानमन्त्री की शक्तियो का उल्लेख करने से पहले उसके स्रोत ( Source ) की ओर हम ध्यान देगे। उसकी शक्तियो के मुख्यत दो स्रोत है—विधि, यद्यपि इसका आधार अभिसमय है और विजित दल के नेता की स्थिति। विगत शताब्दियो मे सम्राट शासन का वास्तविक अधिकारी था, लेकिन समयोपरान्त उसकी शक्तिया क्राउन को हस्तान्तरित हो गयी और उन्होने रूढियो का रूप ले लिया। क्राउन के अन्तगत शक्तियो का वास्तविक प्रयोगकर्ता मन्त्रिमण्डल तथा उसका प्रधानमन्त्री है। इस प्रकार प्रधानमन्त्री सम्राट् के स्थान पर देश का वास्तविक शासक बन गया है। उसकी शक्तियो का प्रमुख आधार दल गत राजनीति का विकास है। वह बहुमत दल के नेता के रूप मे प्रधानमन्त्री रहता है। जबतक लोक-सभा मे उसके दल का बहुमत है, वह अनियन्त्रित रूप से शासन करता है। प्रधान मन्त्री के साथ पूरे दल का भाग्य बँधा रहता है, इसलिए दल के सदस्यो का उसे पूर्ण समर्थन प्राप्त होता है। उसकी शक्तियो के एक अन्य स्रोत का भी उल्लेख किया जा सकता है। आजकल सामान्य जनता संसद् को सदेहात्मक दृष्टि से देखने लगी है कि वह विशेष हितो की प्रतिद्वन्द्विता का द्योतक है जब कि प्रधानमन्त्री सामान्य हितो का रक्षक है। प्रधानमन्त्री की स्थिति दल-संगठन के फलस्वरूप इतनी दृढ होती है कि वह व्यक्तिगत तथा वर्गीय हितो म कम प्रभावित होता है और समस्त जनता के हितो को समझने और सुलझाने का प्रयत्न करता है। अत सामान्य जनता के नेतृत्व लिए प्रधानमन्त्री की ओर टकटकी लगाये रहती है। जनता का यह समर्थन प्रधानमन्त्री को बहुत शक्तिशाली बना देता है।

**(1) मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र स्थल** —प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु का केन्द्र ( Centre of formation, life and death ) है। प्रधानमन्त्री पद की बागडोर सँभालने के बाद उसका पहला कर्त्तव्य होता है, मन्त्रिमण्डल का निर्माण करना। प्राविधिक रूप से अन्य मन्त्रियो की नियुक्ति राज्य के प्रधान अथवा सम्राट द्वारा होती है लेकिन अनौपचारिक रूप मे प्रधानमन्त्री ही उन्हे नियुक्त करता है क्योंकि उसके परामर्श पर सम्राट उन्हे मन्त्रिमण्डल म शामिल करता है। साधारणतया सम्राट प्रधानमन्त्री द्वारा मन्त्रिपरिषद के सदस्यो की सूची को बिना हिचक स्वीकृत कर लेता है। तात्पर्य यह कि प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण म बहुत कुछ स्वतन्त्र है लेकिन प्रधानमन्त्री के हाथ भी कुछ व्यावहारिक प्रतिबंधो से बँधे हुए हैं। उसे यह रखना

1 "His formal powers resemble closely those of autocrat" —Greaves

पड़ता है कि उसके दल के प्रमुख सदस्य उसके मन्त्रिमंडल में आ जायें। कभी कभी तो उसे ऐसे व्यक्तियों को भी मन्त्रिमण्डल में रखना पड़ता है जिन्हें वह नहीं चाहता और जिन्हें नहीं रखने से शासन संकट में पड़ सकता है। इसके अतिरिक्त, उसे विभिन्न वर्गों, विभिन्न धर्मों, विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों, नवयुवक राजनीतिज्ञों, आदि के प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखना पड़ता है। इतना ही नहीं, दल या संसद् के बाहर के व्यक्ति को भी वह मन्त्रिमण्डल में स्थान दे सकता है, यदि उसे किसी विशेष काम के लिए विशिष्ट समझे। उदाहरणस्वरूप, १९०३ ई० में बाल्फर ( Bolfaur ) ने उपनिवेश-मन्त्रित्व लार्ड मिलनर ( Lord Milner ) को उस समय दे दिया जबकि वह दक्षिणी अफ्रीका में उच्चायुक्त था और जबकि उसे बिल्कुल संसदीय अनुभव नहीं था। मैकडानल्ड ( Macdonald ) ने सन् १९२४ ई० में किसी भी दल से असम्बद्ध, भारत के अवकाश प्राप्त वायसराय लार्ड चेम्सफार्ड ( Lord Chelmsford ) को नौसैनिक मन्त्री का पद दिया। १९२४ ई० में अनुदारवादियों के विरोध के बावजूद बाल्डविन ने चर्चिल को वित्तमन्त्री नियुक्त किया। इस प्रकार यह प्रधानमन्त्री ही निर्णय करता है कि मन्त्रिमण्डल में कितने मन्त्री हों और उसमें कौन कौन मन्त्री लिये जायें। वास्तव में, शासन के निर्माण में प्रधानमन्त्री को पूरी छूट रहती है—"इस सम्बन्ध में न तो संसद् न दलीय कार्यपालिका ने ही उसके ऊपर दबाव डाला है।"[1]

प्रधान मन्त्री केवल मन्त्रिमण्डल का निर्माण ही नहीं करता है, बल्कि उसे जीवन देता है तथा गति प्रदान करता है। मन्त्रियों के बीच विभागों का वितरण प्रधान मन्त्री ही करता है। यदि कोई अनुभवी राजनीतिज्ञ न चाहे तो किसी विभाग को अस्वीकृत भी कर सकता है, बशर्ते कि उस दल में उसका इतना समर्थन एवं समादर प्राप्त हो कि शासन को उसकी सेवाएँ अत्यावश्यक हों और दल के लिए भी ऐसे व्यक्ति से वंचित होना अबुद्धिमत्तापूर्ण हो। साधारणतः विभागों के वितरण के सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री का निर्णय अंतिम होता है। पद की अस्वीकृति का अर्थ हो सकता है, सिर्फ उस संसद् काल के लिए ही नहीं अपितु सदा के लिए शासनाधिकार से वंचित रहना। सर राबर्ट हॉर्न सफल वित्त-मन्त्री ने जब बाल्डविन द्वारा दिये गये श्रम-मन्त्रालय का प्रधान बनना अस्वीकार कर दिया तो भविष्य में फिर कभी किसी पद के लिए उनके नाम पर विचार ही नहीं किया गया। इतना ही नहीं, प्रधानमन्त्री यह भी देखता है कि प्रत्येक मन्त्री की देख रेख में सब विभाग ठीक से कार्य कर रहे हैं या नहीं। समस्त प्रशासन का मुखिया होने के नाते वह सभी विभागों का निरीक्षण करता है। इसके अलावे प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है। वह मन्त्रिमण्डल की सारी कार्यवाहियों का संचालन करता है। मन्त्रिमण्डल की कार्यविधि ( Agenda) पर उसका नियंत्रण होता है। मन्त्रिमण्डल के निर्णय तथा नीति निर्धारण में प्रधान मन्त्री का ही सर्वोपरि हाथ रहता है। यों तो मन्त्रिमण्डल का निर्णय मतदान द्वारा होता है, लेकिन अन्ततः प्रधानमन्त्री का परामर्श ही निर्णायक होता है। बंद कमरे में मन्त्रियों में आपसी मतभेद हो सकते हैं किन्तु अन्त में सभी को एकमत होना पड़ेगा क्योंकि समस्त दल की परस्पर-अधीनता को सुरक्षित रखने के लिए आवश्यक है। सच

1 'The British Prime Minister has never been under any sort of direct dictation either from Parliament or from a Party Executive in making up his Government." —*Amery*

पूछा जाय तो परस्पर-असहमति और विरोध की संभावना बहुत कम है। यदि दो मन्त्रियों अथवा दो विभागों में मतभेद हो जाय तो वह अपनी बातचीत द्वारा अथवा प्रधानमन्त्री की मध्यस्थता द्वारा तय हो सकता है। यदि मन्त्रिमंडल के विचार विमर्श में मतभेद उत्पन्न हो जाय तो मन्त्रिमंडल का प्रधान एवं दल का नेता होने के कारण प्रधानमन्त्री की स्थिति इतनी सुदृढ होती है कि वह कुछ-न-कुछ निर्णय करा देता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य वाद विवाद के लिए भी जो विषय विचारार्थ प्रस्ताव करते हैं उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करने की स्वतन्त्रता प्रधानमन्त्री की ही रहती है। व्यवहारतः, प्रत्येक मन्त्री किसी मुख्य प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से पूर्व प्रधानमन्त्री की राय अवश्य लेता है और उसकी सहायता-याचना करता है। थोड़े में, प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का पथ-प्रदर्शक है। वह प्रधान होने के नाते सभी मन्त्रालयों की नीतियों का समन्वय करता है। वह शासन रूपी व्यापार का प्रमुख प्रबन्धक है। वह समस्त शासन के कार्यों की देख भाल करता तथा शासन के विविध क्रिया-कलापों को एक दूसरे से सम्बद्ध कराता है। इस प्रकार यह प्रधानमन्त्री का कर्त्तव्य है कि वह देखे कि प्रत्येक विभाग की गाड़ी गतिशील रहे। उसका कार्य बहुत ही जटिल है। वह मन्त्रिमण्डल को सिर्फ जीवन ही नहीं देता, बल्कि उसे जीवित रखने का भी प्रयत्न करता है तथा गतिशील बनाता है।

प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का सिर्फ, निर्माता तथा पालनकर्त्ता ही नहीं, बल्कि संहारकर्ता भी है। सभी मन्त्रियों का भविष्य उसी के साथ बँधा हुआ है। प्रधानमन्त्री के साथ ही अन्य मन्त्री भी तैरते या डूबते हैं। उसके त्याग पत्र के साथ पूरी मन्त्रिपरिषद् भंग हो जायगी। इसके अलावा उससे असहमत होनेवाले अन्य मन्त्री को त्याग-पत्र द्वारा पद-त्याग करना पड़ता है। उदाहरणार्थ, १९२२ ई० में भारत मन्त्री श्री मांटेग्यू को सहयोगियों के परामर्श के बिना एक आवश्यक घोषणा करने के कारण मन्त्रित्व त्यागना पड़ा था। उसी प्रकार १९३५ ई० में सर सैमुएल होर को स्वतन्त्र वैदेशिक नीति के कारण पद-त्याग करना पड़ा था। इसी तथ्य को रॉबर्टपील ने इन शब्दों में स्पष्ट किया है, "साधारणतः यदि प्रधानमन्त्री तथा उसके एक मन्त्री में गहरा मतभेद उत्पन्न हो जाय और यदि वह मतभेद मन्त्रियों में बातचीत द्वारा तय न हो सके तो इसका फल यह होगा कि मन्त्री को हटना पड़ेगा, प्रधानमन्त्री को नहीं।"[1] यदि प्रधानमन्त्री का यह विश्वास हो जाय कि किसी मन्त्री-विशेष के मन्त्रिमंडल में रहने से समस्त मन्त्रिमंडल की कार्यक्षमता, योग्यता, ईमानदारी तथा शासन की नीति पर कुप्रभाव पड़ने की आशंका है तो वह समस्त शासन के मुखिया होने के नाते अपने उस साथी से त्याग-पत्र माँग सकता है। यों तो विधि के अनुसार मन्त्रियों को विमुक्त ( Dismiss ) करने का अधिकार सम्राट् का विशेषाधिकार है, लेकिन व्यवहारतः यह परम्परा बन गयी है कि इस अधिकार का प्रयोग वह प्रधानमन्त्री की मन्त्रणा पर करेगा। अतः मन्त्रियों की नियुक्ति का अधिकार प्रधान मन्त्री का अधिकार है। यहाँ एक उल्लेखनीय प्रथा यह है कि कोई भी मन्त्री लोक-हित के लिए ही मन्त्री पद पर आसीन रह सकता है। इसलिए यदि किसी मन्त्री को यह ज्ञान हो जाता है कि उसके

1 Under all ordinary circumstances if there were a serious difference of opinion between the Prime Minister and one of his colleagues and the difference could not be reconciled by amicable understanding the result would be the retirement of the colleague, and not of the Prime Minister

—Robert, Peel

पदासीन रहा से लोक-अहित की सम्भावना है या जनमन उसके विरुद्ध है तो उसका यह पुनीत कत्तव्य हो जाता है कि वह त्याग पत्र दे दे। मन्त्रियो ने इस परम्परा का पालन भी किया है। उदाहरणाथ मि० लोवे (*Mr Lowe*) तथा मि० एरीटन (*Mr Aryton*) ने सन १८७३ ई० मे त्याग-पत्र दिया, कर्नल सीली (Colonel Seely) ने १९१४ ई० मे त्याग-पत्र दिया, मि० माटेग्यू (Mr Montague) तथा मि० आस्टिन चेम्बरलेन (Mr Austin Chamberlain) ने १९१७ ई० में त्याग-पत्र दिया, सर सैम्युएल होर (Sir Samuel Hoare) ने १९३५ ई० में त्याग-पत्र दिया, और एन्थोनी इडेन (Anthony Eden) ने १९५६ ई० म पद त्याग किया तथा प्रोफ्यूमो ने १९६३ मे।

इस प्रकार प्रधानमत्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र-बिन्दु है। वह मन्त्रिमडल का निर्माणकर्ता, पालनकर्ता तथा सहारकर्ता है, अर्थात ब्रह्मा, विष्णु तथा महेश है। मन्त्रिमडल रूपी महराब की आधारशिला है, मन्त्रिपरिषद की वह कुञ्जी है। लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह मन्त्रिमडल का मालिक नहीं है, मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्य उसके नौकर नहीं, बल्कि सहयोगी है। प्रधानमन्त्री तथा उसके सहयोगियो म क्या सम्बन्ध है, इसे विद्वानो ने विभिन्न रूप म व्यक्त किया है। लार्ड-मार्ले 'सम-कक्षो में प्रथम' (Primus inter pares) कहा था। उसका कहना था कि यद्यपि प्रधानमन्त्री तथा उसके सहयोगी सामान्यत एक समान होते हैं, उसके सभी निश्चय एक मत से किये जाते है और वे भाईचारे मे मिलकर काम करते है, तथापि प्रधानमत्री की एक मत से विशेष स्थिति होती है। वह अपने समान पद वाले सहयोगियो में प्रमुख होता है और जबतक वह अपने पद पर आसीन रहता है वह विशेष स्थिति तथा आधार-सत्ता का प्रयोग करता है।'[1] लेकिन ब्रिटिश उदारवादी लेखक रामजे म्योर इस विचार से सहमत नही है। उसकी राय में, प्रधान मन्त्री को साम य व्यक्तियों मे प्रथम कहना सर्वथा भ्रममूलक है क्योकि वह अपने सहयोगियो को नियुक्त करता तथा पदच्युत कर सकता है। विधि में नही, लेकिन व्यवहार म वह राज्य का कार्यकारी प्रधान है, जिसकी शक्तियाँ इतनी व्यापक है जितना कि विश्व के किसी भी सवैधानिक शासक, यहाँ तक अमेरिकन राष्ट्रपति को प्राप्त नही।"[2] मार्ले की उपमा से उत्तम सर विलियम हारकोट (Sir William Harcourt) का लैटिन वाक्याश "नक्षत्रो के बीच चन्द्रमा"[3] है। किन्तु यह वाक्याश भी प्रधानमन्त्री

---

1 Although in Cabinet all its members stand on equal footing, speak with equal voice and on rare occasion when a division is taken are counted on a fraternal principle of one man and one vote yet the head of the Cabinet is Primus inter pares and occupies a position which so long as it last is one of exception l and peculiar authority " —*Lord Morlay*

2 'The phrase, Primus inter pares is nonsense, as applied to a potentate who appoints and can dismiss his colleagues He (the Prime Minister) is, in fact, though not in law, the working head of the state, endowed with such a plentitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses, not even the *President of the United States* " —*Ramsay Muir*

3 "Inter Capstellas luna minores" (a moon among the lesser stars.)

तथा अन्य मंत्रियों के बीच सही सही स्थिति का मूल्यांकन करने में अस्पष्ट है। डॉ० जेनिंग्स का कहना है कि "प्रधान मंत्री केवल समान श्रेणी वालो मे प्रथम ही नही है और न केवल हारकोर्ट के शब्दो में, सितारो के बीच चन्द्रमा ही है? वह सूर्य के सदृश है, जिसके चारो ओर ग्रह घूमते है।"[1] जेनिंग्स का कथन बहुत सही है। वास्तव में, प्रधानमंत्री सूर्य है जिसके चहुँओर मन्त्री रूपी उपग्रह चक्कर काटते है।

लेकिन इसका अभिप्राय यह नही कि प्रधानमन्त्री अधिनायक हो सकता है। यद्यपि वह मन्त्रियों को नियुक्त करता तथा शासन मे स्थान देता है, फिर भी उसके प्रति नही, बल्कि वे संसद के प्रति उत्तरदायी है। उसके साथ अधिनायक की तरह व्यवहार नहीं कर सकता है, बल्कि उसे उन्हे अपने साथ लेकर चलता है। प्रधानमन्त्री उनके विचारो की उपेक्षा नही कर सकता और न उनसे स्वामी की तरह बातचीत ही कर सकता है। फाइनर का कहना है कि "यह मानना ही पडेगा कि प्रधान मन्त्री कोई सीजर नहीं है और न उसका साथी ऐसा है जिसे चुनौती नही दी जा सके। उसका विचार भी अनुल्लंघनीय नही है। उसकी सत्ता का एकमात्र आधार यह है कि वह राष्ट्र को कितनी सेवा कर सकता है। किसी भी समय उसका प्रतिद्वन्द्वी उसका स्थान ग्रहण कर सकता है।"[2] उसकी प्रतिष्ठा का आधार उसके दल का समर्थन है। लास्की ने ठीक ही कहा कि "दल संगठन के प्रसंग में उसकी शक्ति उसके प्रभाव पर आधारित है।"[3] सारांश में, प्रधानमन्त्री किसी सहयोगी को विवश कर नही, बल्कि समझा-बुझाकर अपने विचारो को मनवा सकता है। उसकी शक्ति अनुशासनिक के साथ साथ नैतिक भी है। अतः उसे सहयोगियो के प्रति धृष्ट, कठोर, अकुशल तथा अन्याय-पूर्ण नही होना चाहिए, अन्यथा दल की एकता को धक्का पहुँचेगा और फलस्वरूप उसका भविष्य भी अन्धकारमय हो जायगा।

(ii) दल का नेता —शासन का प्रधान होने के अतिरिक्त प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता (Party Leader) होता है। देश में उसका सर्वोच्च शक्ति का बड़ा राज यह है कि वह विजित दल का नेता होता है। दल का नेता होने के नाते ही वह शासन का प्रधान हो पाता है। इस स्थिति में उसका व्यक्तित्व सार्वजनिक रूप ले लेता है। रेडियो, कार्टून, प्रेस आदि द्वारा जनता के समक्ष उसके व्यक्तित्व का विवरण प्रस्तुत किया जाता है। वह दल का प्रतीक माना जाता है। उसके विरुद्ध ऊँगली उठाना दल के साथ विश्वासघात माना जाता है। वह दल की एकता का प्रमुख स्तम्भ है। प्रधान मंत्री के भविष्य के साथ दल का भविष्य बँधा रहता है। सामान्य निर्वाचन (General Election) उसी के व्यक्तित्व को केन्द्र बनाकर

---

1 'He is not merely primus inter pares He is not even as Harcourt said, inter capstelas luna minores He is rather a sun round which planets revolve" —*Jennings*

2 "The Prime Minister is not Ceasar He is not unchallengable oracle His views are not dooms He is always on sufferance and its terms are whether he can render inpubitably useful services At any time a rival may supplant him" —*Finer*

3 'His authority is a matter of influence in the context of party structure" —*Laski*

लडा जाता है। इसीलिए यह कहना ठीक ही है कि सामान्य निर्वाचन ही प्रधानमन्त्रियो के बीच जनमत सग्रह (Plebiscite) है। ग्लैडस्टोन ने १८५७ ई० के सामान्य निर्वाचन के ऊपर प्रकाश डालते हुए कहा था कि यह १८७४ ई० के जैसा सामान्य निर्वाचन नही है, जबकि पिट ने देश मे अपील की थी कि क्या क्राउन को अल्पमत वाले शासन का दास रहना चाहिये। न यह निर्वाचन १८३१ ई० के निर्वाचन की तरह है जबकि ग्रे ने सुधारो के ऊपर जनमत मागा था, न यह निर्वाचन १८५२ ई० जैसा है जबकि निर्वाचन व्यापार-सरक्षण के आधार पर लडा गया था। देश को इस (१८५७ ई०) सामान्य निर्वाचन म नीति के बारे मे तय करना नही था, बल्कि केवल यह तय करना था कि देश पामस्टन को प्रधानमत्री चुनेगा या नही। १८८० ई० के सामान्य निर्वाचन मे यह तय करना था कि देश लार्ड बेकन्सफील्ड को प्रधानमन्त्री बनाना चाहता था या ग्लैडस्टोन को। १९४५ ई० के सामान्य निर्वाचन मे अनुदार दल ने नही, बल्कि चर्चिल ने व्यक्तिगत रूप से देश से अपील की। प्रत्येक भाषण भवन मे प्रधानमन्त्री की तस्वीर टाँग दी गयी थी जिसके नीचे ये शब्द लिखे थे—"इसको युद्ध का अधूरा काम पूरा करने दो" और उसके नीचे छोटे अक्षरों मे निम्नलिखित अमगत आदेशात्मक शब्द जुडे हुए थे "युद्ध जन्य क्षति की वोट दो।" अनुदार दल ने चुनाव घोषणा-पत्र भी प्रकाशित नही कराया, किन्तु चर्चिल ने अपना चुनाव घोषणा-पत्र प्रकाशित कराया, जो 'मै" शब्द से प्रारम्भ होता था। निर्वाचन का नारा था "चर्चिल या लास्की" जिसमे लास्की का विशेष रूप से शैतान बताया गया था। १९६६ ई० का आम चुनाव विलसन एव हीथ के बीच था न कि अनुदार दल और मजदूर दल के बीच। निर्वाचन द्वारा प्रधानमन्त्री राष्ट्र का प्रतीक बन जाता है। उसके व्यक्तित्व म दल की प्रतिष्ठा तथा शक्ति समाहित हो जाती है। इन कारणो से दल के अन्तगत कोई भी व्यक्ति उसे पदच्युत करने म सफल नही हो सकता है। एकबार प्रधानमन्त्री हो जाने के बाद दल यन्त्र के जरिये उसे नेता-पद से निकाल फेंकना मुश्किल हो जाता है, जिस प्रकार बेवन और उसके अनुयायी एटली को तथा चर्चिल और उसके अनुयायी नविल्ली चेम्बरलेन को पदच्युत करने मे असफल रहे। वस्तुत प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व पर ही दल टिका रहता है। वर्त्तमान प्रधानमन्त्री विलसन के व्यक्तित्व का ही परिणाम है कि दो मतो के बहुमत पर भी मजदूर दल की सरकार लगभग दो वर्षों तक टिकी रही। अज्ञान-से-अज्ञान व्यक्ति भी १०, डाउनिंग स्ट्रीट का जानता है, लेकिन अन्य मन्त्रियो या राजनीतिज्ञो के बारे म कोई चिन्ता नही करता। निष्कर्षत बहुमत दल के नेता होने के कारण प्रधानमन्त्री की स्थिति बहुत ही शक्तिशाली हो जाती ह।

(iii) लोकसभा का नेता —प्रधानमन्त्री ससद् का, आजकल मुख्यत लोक सभा का, नेता (Leader of the Commons) होता है। लार्ड-सभा मे वह किसी को नियुक्त कर देता है जो उस सदन मे उसका प्रतिनिधित्व करता है। लोक-सभा मे इस प्रकार प्रतिनिधि की नियुक्ति की प्रथा है, लेकिन व्यवहारत प्रधानमन्त्री ही जनप्रिय सदन का नेतृत्व करता है। मन्त्रिमण्डल का अन्य कोई सदस्य प्रधानमन्त्री की तरह लोकसभा म समस्त मन्त्रिमण्डल का प्रतिनिधित्व नही कर सकता है। शासन की नीति से सम्बन्धित अन्तिम तथा अधिकृत भाषण प्रधानमन्त्री का ही होता है। सरकार की नीति तथा काय के बारे मे प्रमुख घोषणाएँ प्रधानमन्त्री

द्वारा ही होती है। लोक-सभा में अविभागीय तथा आलोचनात्मक समस्याओं पर प्रश्न प्रधानमन्त्री से ही पूछे जाते हैं, किसी साथी द्वारा दिये गये भाषण से उत्पन्न गलतफहमी को तुरत दूर करने का कार्य उसी का है। अपने साथियों के भाषण में इस प्रकार सुधार लाने का अधिकार सिर्फ प्रधानमन्त्री का है अन्य किसी मन्त्री को नहीं। प्रधानमन्त्री ही लोक सभा में महत्त्वपूर्ण विषयों पर अन्तिम मुवक्ता (Ultimate Oracle) तथा नीति स्रोत (Fountain of Policy) है।

लोक सभा के संचालन में भी प्रधानमन्त्री नेतृत्व प्रदान करता है। वह व्यवस्थापिका का प्रधान होता है। वह व्यवस्थापन का नीति निर्धारण कर संसद् का पथ-प्रदर्शन करता है। सभी सरकारी विधेयक उसके निरीक्षण में तथा उसके परामर्शानुसार तैयार किये जाते हैं। वार्षिक आय व्यय को तैयार करने में प्रधानमन्त्री का बहुत बड़ा हाथ रहता है। लोक-सभा में व्यवस्था रखने के लिए वह अध्यक्ष की सहायता करता है। दलीय सचेतक द्वारा वह दल के सदस्यों को आवश्यक आदेश देता है। वह सदन का समय-विभाजन तथा कार्यक्रम तैयार करता है सरकारी और निजी कार्य का समय निर्धारित करता है। मुख्य सचेतक की सहायता से वह सदन का समय सूचक कार्य निर्दिष्ट करता है और विरोधी दल के परामर्श से प्रत्येक कार्यवाही के लिए समय निर्धारित करता है।

संसद् से सम्बन्धित प्रधानमन्त्री की अन्य महत्त्वपूर्ण शक्ति लोक-सभा का विघटित करने की है। प्रधानमन्त्री सम्राट को लोक सभा को भंग करने का परामर्श दे सकता है और सम्राट साधारणतया उसे अस्वीकार नहीं कर सकता। पिछले एक सौ वर्षों में सम्राट् ने ऐसा कभी नहीं किया है। प्रधानमन्त्री के हाथ में यह बहुत ही शक्तिशाली हथियार है जिसके द्वारा वह लोकसभा के सदस्यों का अनुशासित तथा नियन्त्रित करता है।

(iv) सम्राट और मन्त्रिमण्डल के बीच में कड़ी—प्रधानमन्त्री जनसाधारण के महत्व की बातों को सम्राट तक पहुँचाने का माध्यम (link) है वह सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल को एक-दूसरे से सम्बद्ध करनेवाली कड़ी का काम करता है। प्रारम्भ में "प्रधानमन्त्री की उपेक्षा कर" अन्य मन्त्री सम्राट से सीधा सम्पर्क स्थापित कर लेते थे, लेकिन आजकल यह परम्परा स्थापित हो गयी है कि सिर्फ प्रधानमन्त्री ही सम्राट् को शासन सम्बन्धी सूचनाएँ दे सकता है, यहाँ तक कि विशुद्ध विभागीय मामलों में भी प्रधानमन्त्री ही माध्यम का काम कर सकता है। मन्त्रिमण्डल सचिवालय मन्त्रिमण्डल के निर्णयों को लिपिबद्ध करता है और वही उसकी नकल सम्राट् को भेजता है। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के अन्य वार्तालापों तथा निर्णयों की सूचना प्रधानमन्त्री को स्वयं सम्राट देता है। एक बार जहाँ प्रधानमन्त्री ने सम्राट को इस सम्बन्ध में सूचना दे दी, फिर किसी अन्य मन्त्री द्वारा इसे दुहराये जाने की आवश्यकता नहीं।" इस प्रकार प्रधानमन्त्री सम्राट् का प्रमुख परामर्शदाता है। आपात-काल में सम्राट सर्वप्रथम प्रधानमन्त्री से ही सलाह लेगा। यहाँ तक प्रधानमन्त्री सम्राट के व्यक्तिगत जीवन के मामलों को भी नियन्त्रित करता है। सम्राट् किन किन सरकारी कार्यों में भाग लेगा साम्राज्य या राष्ट्रमण्डल के किस भाग की यात्रा करेगा आदि बातों का निर्णय प्रधानमन्त्री ही करता है। लार्ड बाल्डविन इसे अपना अधिकार तथा कर्तव्य समझते थे। इसी अधिकार के अन्तर्गत उन्होंने एडवर्ड अष्टम को श्रीमती सिम्पसन से विवाह नहीं करने की सलाह दी थी और मन्त्रिमण्डल में बात काफी आगे बढ़ जाने पर परामर्श किया था। प्रधानमन्त्री इस अधि

वार के द्वारा सम्राट को नियन्त्रित करता है तथा शासन का वास्तविक प्रधान बन जाता है।

(v) अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि—अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान है। वह वैदेशिक नीति पर पूर्ण नियन्त्रण रखता है। यद्यपि विदेश विभाग उसके हाथ में नहीं रहता, फिर भी वैदेशिक नीति का वही निर्माणकर्ता है। फलतः विदेश मन्त्री के कार्य कलापों पर बड़ी निगरानी रखता है, जैसे—चैम्बरलेन द्वारा इडेन पर, चैम्बरलेन द्वारा हालीफॉक्स पर, मैकडोनेल्ड द्वारा हेण्डरसन पर और चर्चिल द्वारा इडेन पर। वैदेशिक नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण घोषणाएँ प्रधानमन्त्री के द्वारा ही की जाती हैं तथा उसके शब्द ही अन्तिम तथा अधिकृत माने जाते हैं। प्रधानमन्त्री कभी कभी व्यक्तिगत रूप से महत्त्वपूर्ण सम्मेलनों, उत्सवों, डोमिनियनों तथा राष्ट्रमण्डल के देशों के साथ अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार-विमर्श में भाग लेता है। लार्ड बीकन्सफील्ड ने बर्लिन की सभा में भाग लिया, लायड जॉर्ज ने पेरिस के शान्ति-सम्मेलन में हाथ बँटाया, और नेविल चैम्बरलेन के प्रयास के फलस्वरूप म्यूनिच समझौता हुआ, चर्चिल ने तो द्वितीय महायुद्ध काल में छः बार राष्ट्रपति रूजवेल्ट से और दो बार स्टालिन से भेंट की, प्रधानमन्त्री विल्सन को भी रोडेशिया की स्वतन्त्रता सम्बन्धी समस्या को सुलझाने के लिए स्मिथ से स्वयं मिलना पड़ा था। कई बार वे अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों, राष्ट्रमण्डलीय प्रधानमन्त्रियों के सम्मेलन तथा अन्य सम्मेलनों में भाग ले चुके हैं तथा अन्य राज्याध्यक्षों से विचार-विमर्श के हेतु मिल चुके हैं। भारत तथा पाकिस्तान के बीच कच्छ युद्ध को बन्द कराने तथा तत्सम्बन्धी सीमा-विवाद को निबटाने की दिशा में उनका प्रमुख हाथ रहा। भारत-पाकिस्तान युद्ध (१९६५) के दौरान में भारत द्वारा लाहौर क्षेत्र में आक्रमण की विल्सन ने कड़ी आलोचना की। उनके भारत विरोधी रुख के कारण भारत तथा इंगलैंड का सम्बन्ध अच्छा नहीं रह गया है। विरोधी दल के नेता ने भारत यात्रा (१९६६) के समय इसकी कड़ी आलोचना की। राष्ट्रमण्डलीय देशों के साथ मन्त्रिमण्डल की ओर से प्रधानमन्त्री ही व्यवहार करता है। इस प्रकार प्रधानमन्त्री ब्रिटिश राष्ट्र का अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि है।

(vi) संरक्षण और उपाधियाँ सम्बन्धी शक्ति—प्रधानमन्त्री के पास संरक्षण तथा कृपा के अपार स्रोत हैं। उपाधियाँ प्रदान करना सम्राट का विशेषाधिकार है। लेकिन प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर ही सम्राट किसी को उपाधि दे सकता है या पीयर बना सकता है। किन्तु इस सम्बन्ध में कुछ ऐसे भी अपवाद हैं, जैसे—ऑर्डर ऑफ सेंट माइकल एण्ड सेंट जॉर्ज (Order of St Michael and St George), अथवा नौसेना, स्थलसेना एवं वायुसेना सम्बन्धी उपाधियाँ, जिसमें सम्बन्धित मन्त्री सम्राट को तदर्थ सत्ता देते हैं। उपाधियों के अतिरिक्त सभी बड़े पदों पर नियुक्तियाँ प्रधानमन्त्री के द्वारा ही की जाती हैं। बिशप, राजदूत, न्यायाधीश, विभागीय प्रमुखगण, उपनिवेशों के गवर्नर, स्थायी आयोगों और बोर्डों के मुख्य अधिकारी प्रधानमन्त्री के ही कृपा-पात्र हैं। यद्यपि नियुक्तियों के सम्बन्ध में विभागीय मन्त्रियों की राय ली जाती है, फिर भी प्रधानमन्त्री का ही निर्णय अन्तिम होता है। अन्त में, सिविल सर्विस पर वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण होता है और वित्त मन्त्रालय के ऊपर प्रधानमन्त्री का प्रथम लार्ड होने के नाते नियन्त्रण रहता है।

(vii) आपातकालीन अधिकार (Emergency Powers) —प्रधानमन्त्री को आपातकालीन अधिकार भी प्राप्त है। युद्ध, अर्थ-संकट या अन्य इसी प्रकार के संकटों के समय में उसकी शक्ति बढ़ जाती है। यद्यपि भारतीय संविधान की नाईं ये विधि-विहीन नहीं है, फिर भी तुरन्त कदम उठाने के लिए यह पूरे राष्ट्र की शक्ति को विपत्ति से लड़ने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि कार्यपालिका काफी शक्तिशाली बन जाय। द्वितीय विश्व-युद्ध के समय एक प्रजातन्त्र राज्य में चर्चिल ने अधिनायकवादी राज्यों के हिटलर और मुसोलिनी से कम शक्ति का प्रयोग नहीं किया। आपातकाल में वस्तुतः संवैधानिक अधिनायकत्व की स्थापना हो जाती है, जिसका तानाशाह प्रधानमन्त्री होता है। कभी-कभी तो जल्दीबाजी में यदि कार्य करने से पहले विचार विमर्श का समय नहीं मिलता है तो उस कार्य को पूरा करने के बाद मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति ली जाती है, जैसे—डिजरैली ने स्वेज नहर में हिस्सा खरीदने के बाद उसे मन्त्रिमण्डल के विचार-विमर्श के लिए प्रस्तुत किया। प्रधानमन्त्री की युद्ध-कालीन स्थिति की चर्चा करते हुए कार्टिर आदि ने लिखा है कि "युद्ध संचालन के सम्बन्ध में प्रधानमन्त्री क्या करता है यह उसकी अपनी रुचि और योग्यता पर निर्भर करता है। परन्तु यह स्पष्ट है कि पिछली शताब्दी की अपेक्षा उसका भाग अब अधिक व्यापक हो गया है। अपने परामर्शदाताओं पर यद्यपि वह सब एकमत भी हों, तब भी मामले नहीं छोड़े जा सकते। जब सैनिक मामले राजनैतिक उद्देश्यों अथवा घरेलू आवश्यकताओं को प्रभावित करते हों तो उसे स्वयं निर्णय करना आवश्यक है। प्रधानमन्त्री ही केवल इस स्थिति में होता है कि युद्ध संचालन के सब दृष्टिकोणों पर विचार कर उनका विश्लेषण कर सके। कोई उसका स्थान नहीं ले सकता। कोई उसका उत्तरदायित्व ग्रहण नहीं कर सकता। सब सैनिक निर्णय करने में वह भाग नहीं लेता, परन्तु अन्तिम उद्देश्यों को निर्धारित करने में वह निश्चय ही भाग लेता है ... युद्ध काल में शक्ति और उत्तरदायित्व के केन्द्रीकरण की आवश्यकता है। लायड जॉर्ज और चर्चिल उत्तरदायित्व और शक्ति का केन्द्रीकरण कर सकने के कारण ही अत्यधिक कुशल युद्धकालीन प्रधानमन्त्री कहे जाते हैं।" लायड जॉर्ज और चर्चिल दोनों ने अपने मन्त्रिमण्डलों का युद्ध के दौरान में पुनर्गठन किया। चर्चिल ने तो सुरक्षा मन्त्री के पद का निर्माण कर स्वयं उस पद पर आसीन हो गया। वह युद्ध की गतिविधियों से अत्यधिक निकट सम्पर्क रखता था, 'चीफ ऑफ स्टॉफ' कमिटी का स्वयं नियन्त्रण निर्देशन करता था और वहाँ तक कि नौसैनिक योजनाओं, यातायात, खाद्य आपूर्ति, अन्तर्राष्ट्रीय राष्ट्रीय वित्त आदि पर स्वयं निगरानी रखता था। इस प्रकार युद्ध संचालन की शक्ति उसके हाथों में केन्द्रित हो गयी थी। मई १९६६ में नौसैनिक कर्मचारियों (Seamen) की हड़ताल के कारण प्रधानमन्त्री विल्सन ने संकटकाल की घोषणा की थी जिसके अनुसार खाद्यान्न के आयात निर्यात तथा अन्य अनिवार्य सेवाओं में बाधा पहुँचाने वालों को सजा का भागी होना पड़ा है।

निष्पक्ष कुछ उक्तियाँ —प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ अपार तथा असीमित हैं। उसकी स्थिति एक ... के समान है। सिर्फ अन्तर यही है कि एक तानाशाह मनमाने तरीके से अपनी शक्तियों का प्रयोग करता है लेकिन प्रधानमन्त्री स्थापित नियमों, प्रथाओं तथा अभिसमयों के आधार पर काम करता है। दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि प्रधान मन्त्री की शक्तियाँ ... की ... है। इसलिए बहुत हद तक उसके व्यक्तित्व के प्रभाव पर

निर्भर करती है। लाड ऑक्सफोड एव एसक्विथ ने भी कहा है, "प्रधानमन्त्री का पद वैसा ही बन जाता है जैसा कि उस पद का अधिकारी उसको बनाना चाहता है।"[1] प्रधानमन्त्री की स्थिति का वणन विभिन्न विद्वानो ने अनेक रूपो मे किया है। ग्लैडस्टोन का कहना है कि "प्रधानमत्री मन्त्रिमण्डल-रूपी भवन की आधारशिला है।"[2] लास्की कहना है, "प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण, उसके कार्य एव उसके भग करने का केन्द्रबिन्दु है।"[3] जेनिंग्स की राय मे "प्रधानमन्त्री को सम्पूर्ण सविधान की आधारशिला कहना ही उपयुक्त है।"[4] नोवेल कहना है कि "प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल-रूपी मेहराब की आधारशिला है।"[5] बेजहॉट के शब्दो म, "ब्रिटिश सविधान के दक्ष भाग का प्रधान है।"[6] राम्जे म्योर कहता है कि "मन्त्रिमण्डल राज्य-रूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमन्त्री उस यन्त्र का चालक है।"[7] मैरियट के शब्दो म, "वह देश का राजनीतिक शासक है।"[8] मुनरो ने कहा है कि "कोई भी व्यक्ति किसी अन्य मन्त्री के निवास स्थान के सम्बन्ध मे कुछ भी नही जानता, परन्तु मूर्खाधिराज भी १०, डार्उनिग स्ट्रीट को जानता है।"[9] लार्ड रोजबरी ने प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध मे इस प्रकार लिखा है, "प्रधानमन्त्री महत्त्वपूर्ण व्यक्ति होता है। वह प्रत्येक विभाग के मन्त्री का सहयोगी होता है और समस्त विभाग का अध्यक्ष भी। वह प्रत्येक विभाग के सम्बन्ध मे उत्सुक रहता है और सब मे इधर-उधर घूमता रहता है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल रूपी सचालक मण्डल का मुख है, अधिकाश सरकारी नीति का निर्माता तथा मार्ग प्रदर्शक है। लेकिन जबतक विशेष आवश्यकता न पडे तब तक विभागीय कार्यो मे हस्तक्षेप नही करता।"[10] फाइनर ने उसके कार्या का

1 "The officer of the Prime Minister is what its holder chooses to make it —Lord Oxford and Asquith

2 "The Prime Minister is the keystone of the Cabinet Arch" —Gla stone

3 "The prime Minister is central to the formation, functioning and dissolution of the Cabinet —La ki

4 "It would be more accurate to describe the Prime Min ster as the keystone of Constitution" — Jennings

5 "Keystone of the Cabinet Arch" —Iouell

6 "The Head of the efficient part of the British Constitution"- B gehot

7 "The Cabinet is the steering wheel of the ship of the Sta e, and the Prime Minister is the steersman" —Ramsay Muir

8 "The political ruler of England" —Marriot

9 No one knows and no one cares where other Ministers dwell but the fool of fools knows the meaning of 10, Downing Street —Munro

10 "The Prime Minister, who is the senior partner in other department as well as president of the whole, who occupies and vibrates through every part, is almost, if not quite an important figure The prime Minister is the spokesman of the Board of Directors which is called the Cabinet who is the initiator and guidance of large course of public policy who does not unless specifically invogued interfere departmentally" —Robebery

विश्लेषण करते हुए कहा है कि "प्रधानमंत्री की श्रेष्ठता इस बात से प्रकट होती है कि वह मंत्रिमंडल का अध्यक्ष, संसद् का नेता, सामान्य नीति से सम्बन्धित विषयों पर सम्राट से विचार-विनिमय की प्रमुख कड़ी, देश में दल का सर्वमान्य नेता तथा सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का मूर्तिमान रूप है।"[1] प्रधानमंत्री की स्थिति उसके व्यक्तित्व पर निर्भर है, इसका वर्णन फाइनर ने इन शब्दों में किया है, "वह जीवन पर दृढ़ता से अवस्थित है, लेकिन वह मजा हुआ सवार है या लुढ़कने वाले भाड़े के टट्टू के लायक है या फौजों और घुड़दौड़ के घोड़ों के लायक, यह उस पर निर्भर करता है।"[2] ये दिलचस्प उपमाएं प्रधानमंत्री की स्थिति को बहुत कुछ स्पष्ट कर देती हैं। निष्कर्ष में हम यह कह सकते हैं कि प्रधानमंत्री ही देश का वास्तविक शासक है। जबतक लोक सभा में उसके दल का बहुमत है, वह निरंकुश शासक है, उसकी शक्तियां असीमित है, उसकी स्थिति सर्वोपरि तथा प्रतिद्वन्द्विताविहीन है।

## ४ ब्रिटिश प्रधानमंत्री तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति

(The British Premier and the U S President)

मतैक्यता नहीं (Difference of opinion) - ब्रिटिश प्रधानमंत्री और अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना एक अनुपयुक्त पर रोचक विषय है। सरकार के पृथक प्रकार तथा शक्तियों का लचीला रूप इस प्रकार की तुलना को जटिल बना देता है तथा विद्वानों में मतैक्य नहीं हो सकता है। राम्जे म्योर के मत में 'ब्रिटिश प्रधानमंत्री की शक्तियाँ इतनी विस्तृत हैं कि विश्व के किसी अन्य संवैधानिक शासक को उतनी शक्तियाँ प्राप्त नहीं, यहाँ तक कि अमेरिकन राष्ट्रपति को नहीं।'[3] दूसरी ओर ब्राइस ने कहा है कि 'अमेरिका के राष्ट्रपति का पद विश्व का सर्वोच्च पद है।"[4] ऑग और रे की भी राय है कि "यूरोप के तानाशाहों को छोड़कर अमेरिका का राष्ट्रपति विश्व का सबसे शक्तिशाली कार्यपालिका अधिकारी हो गया है।"[5] लास्की ने इन दोनों प्रतिकूल विचारधाराओं के मध्य का मार्ग अपनाया है - "अमेरिका का राष्ट्रपति सम्राट् से कम या वेशी दोनों है वह प्रधानमंत्री से भी कम या वेशी दोनों है।"[6] इस प्रकार प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति की स्थिति के विषय में विद्वान एकमत नहीं है फिर भी लास्की का विचार सत्य के अधिक निकट है।

---

1 "Pre eminence of the Prime Minister is shown in securing the chairmanship of the Cabinet, the leadership of Parliament, his position as chief channel of communication with the crown on general policy and his acknowledged position in the country as leader of the party and embodiment of the highest political powers' —Finer

2 "He is firmly in the saddle but whether he is a good rider or a stumbler, more worthy of a fack than a charger or a race horse depends on him — Finer

3 'The British Prime Minister is endowed with such a plentitude of powers as no other constitutional ruler in the world possesses not even the President of the U S A —Ramsay Muir

4 'The greatest office in the world — Bryce

5 European dictators apart, the American President has become the most powerful executive officer in the world — Ogg and Ray

6 "The President of the U S A is both more or less than the king, he is also both more or less than the Prime Minister — Laski

समानताएँ पहले हम इस पर विचार करेंगे कि दोनो पदाधिकारियों में तुलना क्यों की जाती है अर्थात् दोनो मे क्या समानताएँ (Similarities) है। दोनो जनता के प्रतिनिधि होते है, दोनो प्रजातन्त्र राज्यो म सर्वेसर्वा है, दोनो की शक्तियाँ व्यापक है, दोनो विश्व की दो *महान् शक्तियो के कार्यपालिका-प्रधान है, दोनो जनता के प्रति उत्तरदायी शासन के सचालक हैं* और दोनो युद्ध अथवा सकटकालीन अवस्था म असीमित अधिकारो का प्रयोग कर सकते हैं।

अब हम अलग-अलग क्षेत्र पर विचार करेंगे और देखेंगे कि किस क्षेत्र मे कौन पदाधिकारी अधिक लाभदायक स्थिति मे है।

(i) लिखित और अलिखित स्थिति —सवप्रथम अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ विधि-विहित है, लेकिन ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ अभिसमयो और परम्पराओ पर आधारित है। अमेरिका के सविधान म राष्ट्रपति की शक्तियो का स्पष्ट उल्लेख कर दिया गया है, जिसका वह उल्लघन नही कर सकता है। इस अर्थ मे उसका अधिकार क्षेत्र सीमित है। इसके विपरीत ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियो को विधि का रूप नही दिया गया है। इसलिए उसका अधिकार क्षेत्र लचीला है, वह समयानुसार घट-बढ सकता है, यहाँ यह याद रखना चाहिए कि लिखित होने के उपरान्त भी राष्ट्रपति की शक्तियो म लचीलापन आ गया है, क्योकि सविधान निर्माण के बाद सन्निहित शक्तियो (Implied powers) अभिसमयो के कारण उसकी शक्ति मे पर्याप्त विकास हुआ है फिर भी यहाँ ब्रिटिश प्रधानमन्त्री स्पष्ट प्रतिबन्धो के अभाव मे राष्ट्रपति की तुलना म लाभदायक स्थिति मे है।

(ii) शक्तियो का पृथक्करण और शक्तियो का समन्वय , सवैधानिक यन्त्र से सम्बन्धित दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि अमेरिका का सविधान शक्तियो के पृथक्करण (Separation of powers) के सिद्धान्त पर आधारित है, लेकिन ब्रिटेन का सविधान शक्तियो के समन्वय (Fusion of powers) के सिद्धान्त पर अवलम्बित है। फलस्वरूप राष्ट्रपति का अधिकार कार्यपालिका क्षेत्र तक ही सीमित है, विधायिका और न्यायपालिका पर उसका कोई नियन्त्रण नही है। इसके अलावे नियन्त्रण और सन्तुलन के सिद्धान्त के अन्तर्गत व्यवस्थापिका और न्याय पालिका राष्ट्रपति पर नियन्त्रण रखती है। इसके विपरीत इगलैंड मे प्रधानमन्त्री कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान होने के अतिरिक्त विधायिका का भी नेता है और न्यायपालिका पर भी प्रभाव डाल सकता है। यह ससद के प्रति उत्तरदायी है तथा ससद का नेता होता है, लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति को कांग्रेस से कोई सम्बन्ध नही है भले ही वह अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित कर सकता है, न्यायालय उसके कार्यों को अवैध घोषित कर सकता है, लेकिन प्रधानमन्त्री पर इस प्रकार का नियन्त्रण नही है।

(iii) कार्यकाल —कार्य-काल (Term) के सम्बन्ध मे राष्ट्रपति और प्रधानमन्त्री दोनो एक दूसरे की तुलना मे कम या अधिक लाभदायक स्थिति मे है। राष्ट्रपति का कार्यकाल चार वर्षों का है। वह निर्वाचित समय के लिए पदासीन रहता है। या महाभियोग द्वारा उसे कांग्रेस पदच्युत कर सकती है, लेकिन व्यवहारत यह करीब-करीब असम्भव ही है। इस प्रकार राष्ट्रपति का पद चार वर्षों के लिए और दुबारा निर्वाचित होने पर आठ वर्षों के लिए सुरक्षित है। लेकिन ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का कार्यकाल लोक सभा की इच्छा पर निर्भर करता है। जिसका काल

प्राय पाँच वर्षों का होता है। वह लोकसभा के विश्वासपर्यन्त ही अपने पद पर रह सकता है। अत जब तक लोक सभा मे उसके दल का बहुमत है, उसे कोई खतरा नही है। इस प्रकार प्रधानमन्त्री का कार्यकाल अनिश्चित है और दूसरे पर आश्रित है। लेकिन एक अर्थ मे वह लाभदायक स्थिति मे भी है। वह लोक-सभा को भंग कर जनता का समर्थन करने के लिए पुन चुनाव करवा सकता है और फिर से बहुमत प्राप्त होने पर प्रधानमन्त्री रह सकता है। यदि लोक सभा का विश्वास उसे प्राप्त रहे तो वह राष्ट्रपति की तरह सिर्फ दो-चार नही, बल्कि कई चार वर्षो तक सुरक्षित रूप से अपने पद पर रह सकता है।

(iv) प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता —एक दूसरे अर्थ म राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री की अपेक्षा उत्तम स्थिति मे है। बेजहॉटने सरकार का दो भाग बतलाया है—'प्रतिष्ठित' (dignified) और 'प्रवीण' (efficient) ब्रिटिश प्रधानमन्त्री सिर्फ 'प्रवीण' भाग का अधिकारी है। इनका कार्य सिर्फ शासन करना है। प्रतिष्ठित' भाग का प्रधान सम्राट् है। वह राष्ट्र का सवैधानिक प्रधान तथा प्रतीक है। सरकार के सौजन्यपूर्ण कार्यों को वही पारित करता है। इसके विपरीत अमरिका के राष्ट्रपति म सम्राट् तथा प्रधानमन्त्री दोनो के पद समाहित हैं। वह राष्ट्र का सवैधानिक प्रधान तथा कार्यकारी प्रधान दोनो है। यह सम्राट् के भावनामय पहलू को प्रधानमन्त्री के निरन्तर परिश्रम से जोडता है। इस प्रकार प्रधानमन्त्री केवल सरकार का प्रधान होने के अतिरिक्त राष्ट्र का भी प्रधान है।

(v) मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध —मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध (Relations with Cabinet) मे भी राष्ट्रपति स्पष्टत लाभदायक स्थिति मे है। मन्त्रिमण्डल से अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध को बतलाते हुए लास्की ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के 'दास' हैं और प्रधानमन्त्री के 'सहयोगी' है। ब्रोगन ने इस स्थिति को और भी स्पष्ट कर दिया है, 'राष्ट्रपति केवल 'समकक्षो मे प्रथम' नही है, प्रधानमंत्री कितना भी शक्तिशाली क्यो न हो, परिस्थिति का पूरा स्वामी नही है जिस तरह से अमेरिका का राष्ट्रपति के परिवार मे है।'[1] अमेरिका मे मन्त्रिमण्डल को कोई सवैधानिक स्वीकृति प्राप्त नही है। लेकिन राष्ट्रपति अपनी सहायता के लिए एक समुदाय का सगठन करता है, जिसमे उनके राजनीतिक समर्थक तथा व्यक्तिगत मित्र रहते है। इसी समूह को मन्त्रिमण्डल कहा जाता है। ब्रिटिश मन्त्रिमडल की तरह वह एक सवैधानिक तथा सगठित निकाय नही है। इसके सदस्य राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी तथा उसके दासवत है। उनसे सलाह लेना या न लेना उनकी सलाह मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर है। लास्की ने ठीक ही कहा है कि "मन्त्रिमण्डल सिर्फ वही है जो राष्ट्रपति होने देना चाहता है, यह उसका एक साधन मात्र है इसके सदस्यो को वह एक क्षण में बना सकता है और एक क्षण मे मिटा सकता है।'[2] इस प्रकार राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमडल का पूर्ण स्वामी है। लेकिन

1 The President is no mere "primus inter pares' and no matter how the authority of an English Prime Minister is he is not yet the complete master of the situation as is the President in what is justly called the President's family' —Brogan

2 'The Cabinet is only what the President wants it to be, it is his tool, and as far its members, a breath unmakes them as a breath has made "—Laski

इसके प्रतिकूल मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध मे ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के हाथ बँधे हुए है, वह राष्ट्रपति की तरह उनका स्वामी नही है, बल्कि उनमे से एक है, वे उसके सहयोगी है, नौकर नही। यद्यपि वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन और मरण का केन्द्र है, फिर भी उसे समस्त मन्त्रिमण्डल के विचारानुसार चलना पडता है। अत प्रधानमन्त्री की स्वतन्त्रता मन्त्रिमण्डल की सामूहिक शक्ति से बहुत ज्यादा प्रतिबन्धित हो गयी है।

लेकिन डा० फाइनर ने कुछ ऐसी परिस्थितियो का उल्लेख किया है, जहा प्रधानमन्त्री लाभदायक स्थिति मे है। प्रथम, प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से अधिक सुखी है, क्योकि अपने सहयोगियो की नियुक्ति वह अपनी सहायता के लिए करता है और वे सामान्य सिद्धान्त के अन्तर्गत सामान्य कार्य के लिए एक साथ बँधे हुए हैं। द्वितीय, प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से अधिक भाग्यशाली है क्योकि उसे मन्त्रिमण्डल से निरन्तर सामूहिक सहायता मिलती है। तृतीय, ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अमेरिकन राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है, अगर वह ससद् का विश्वासपात्र बना रह सके और मन्त्रिमण्डल की ये स्थितियाँ विशेष दशाओ की पूर्ति पर निर्भर करती है, अमेरिका का राष्ट्रपति हर हालत मे मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध मे प्रधानमन्त्री से अधिक शक्तिशाली है।

(vi) व्यवस्थापिका से सम्बन्ध —जहाँ तक व्यवस्थापिका का प्रश्न है, प्रधानमन्त्री अधिक शक्तिशाली है। कार्टर, रैने और हर्ज ने भी कहा है कि "प्रधानमत्री को राष्ट्रपति से ऊपर इस अर्थ में निर्णयात्मक लाभ है कि विधायिका सभा उसके नियत्रण में है।"[1] लास्की ने भी इन्ही बातो को दुहराया है, "अमेरिका के राष्ट्रपति को ब्रिटिश प्रधानमत्री की विधायिका स्थिति से अवश्य ही जलन होगी।"[2] ब्रिटिश प्रधानमन्त्री लोक-सभा मे बहुमत दल का नेता होने के नाते प्रधानमन्त्री पद पर है अत वह ससद का नेता है। ससद् की बैठकें बुलाना, उसकी कार्यवाहियो का सचालन करना, विधेयक पारित करना और उसे कानून का रूप देना, लोक-सभा को भग करना आदि कार्यों का उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री पर ही है। जब तक उसके दल का बहुमत है, ससद् उसकी चेरी है, उसके आज्ञानुसार ससद् को चलाना ही होगा। लेकिन अमेरिका मे बात ठीक उल्टी है। राष्ट्रपति कांग्रेस का सदस्य नहीं होता है, अत वह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तरह व्यवस्थापिका का नेता नही। कांग्रेस मे बहुमत रहने के बावजूद राष्ट्रपति उसका स्वामी नही हो सकता है। ऐसा देखा गया है कि कांग्रेस के दोनों सदन स्वतन्त्र साझीदार हैं और आपातकाल को छोडकर प्राय अपने मन के मुताबिक कार्य करते हैं। अत विधेयक निर्माण मे राष्ट्रपति का कोई हाथ नही रहता है। हाँ, वह कांग्रेस को किसी तरह से प्रभावित कर सकता है। लेकिन प्रधानमन्त्री की तरह उसको नियन्त्रित नहीं कर सकता है। फिर भी वह तीन तरीको से उसे नियन्त्रित करने की चेष्टा कर सकता है—जनमत को अपील के द्वारा ( Appeal to public opinion ), वीटो ( Veto ) तथा सरक्षण ( Patronage ) के द्वारा। लेकिन इनका भी सीमित महत्व है। बार-बार तथा अनावश्यक [illegible] रोशे एव स्टैडमैन ( Roche and Stedman ) के शब्दो मे, अपील करना [illegible]

1 'The decisive advantage which the Prime Minister [illegible] President is his control of the legislature." —Carter [illegible]

2 "The President of the United States must envy the [illegible] of a British Prime Minister."

कार्यक्षेत्र बहुत ही सीमित तथा अल्पकालिक है। कार्टर रैने और हर्ज ( Carter, Ranney and Herz) के विचार मे 'वीटो' एक नकारात्मक शक्ति है, किसी निश्चित योजना को कार्य रूप देने मे यह सहायक नही है। अमेरिकन राष्ट्रपति के इन हथकडो की तुलना मे ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के पास काफी प्रभावशाली हथियार है, जिनके द्वारा वह संसद का नियन्त्रण करता है। दल अनुशासन तथा लोक सभा को भग करने की शक्ति के द्वारा प्रधानमन्त्री संसद को नियन्त्रित तथा अनुशासित करता है। निष्कर्षत विधायिका के क्षेत्र मे प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से बहुत अधिक शक्तिशाली है। इसलिए राम्जे म्योर ने कहा है कि "लोक सभा में बहुमत पर्यन्त प्रधानमन्त्री जो कुछ कर सकता है, कोई राष्ट्रपति नही कर सकता।"[1]

(vii) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार —कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकारो (Executive Powers) के बारे मे रोश और स्टैडमैन ने कहा है कि 'ब्रिटिश प्रधान मन्त्री अमेरिकन राष्ट्रपति से बहुत ज्यादा शक्तिशाली कार्यपालिका है।"[2] यहाँ शुरू मे ही यह कह देना उचित होगा कि प्रधान मन्त्री की शक्तियाँ परम्परा की देन है, लेकिन राष्ट्रपति की शक्तियां संविधान मे स्पष्टत उल्लिखित है। अत कुछ क्षेत्रो मे प्रधान मन्त्री को इतनी स्वतन्त्रता प्राप्त है, जितनी राष्ट्रपति को कभी नही हो सकती, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, नियुक्तियाँ, प्रशासन का पुनर्निर्माण इत्यादि। प्रधानमन्त्री लोक-सभा के विश्वासपर्यन्त कार्यपालिका-सम्बन्धी नीतियो का एक मात्र निर्णायक है। उसकी शक्ति लोक-सभा मे उसके दल की शक्ति पर निर्भर करती है, जो जनमत पर आश्रित है। अत जनमत के पक्ष मे रहने पर प्रधानमन्त्री की शक्ति असीमित हो जाती है। लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति पर काग्रेस का नियन्त्रण है। उसकी सन्धियो, नियुक्तियो तथा प्रशासन सम्बन्धी निर्णयो की स्वीकृति सिनेट से लेनी पडती है। इसके अतिरिक्त काग्रेस की समितिया सदा राष्ट्रपति के कार्य क्षेत्र मे हस्तक्षेप करती रहती है। इस प्रकार राष्ट्रपति को काग्रेस का समर्थन आवश्यक है जो ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के विपरीत दल के बहुमत मे रहने के बावजूद विरोध ही आशा कर सकता है। अत दल के बहुमत मे रहने और जनता का समर्थन प्राप्त रहने पर प्रधानमन्त्री की कार्यपालिका शक्तियां राष्ट्रपति से बहुत ज्यादा बढ जाती है। यहा एक तुलनात्मक उदाहरण द्वारा दोनो पदाधिकारियो की स्थिति को स्पष्ट किया जा सकता है। अमेरिका का राष्ट्रपति उस घोडे के समान है, जो एक सवार काग्रेस के साथ ही पैंतराबाजी कर सकता है, जबकि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तुलना उस घोडे से की जा सकती है जिसे उस छोट फिर भी काफी विस्तृत मैदान मे घूमने की पूर्ण स्वतन्त्रता दी गयी है, जिसकी सीमा ब्रिटिश जनता दल के माध्यम से निश्चित करती है।

यहा यह कहना अनुपयुक्त न होगा कि दल यन्त्र के चलते घरेलू और वैदेशिक मामलो मे प्रधानमन्त्री को ससद का समर्थन प्राप्त होता है जो उसे स्वतन्त्र कार्यकारी प्रधान बना देता है। लेकिन राष्ट्रपति को इस प्रकार का समर्थन प्राप्त नही हो सकता है। वैदेशिक मामलो मे राष्ट्रीय भावना दल-भक्ति तथा राष्ट्र प्रतिष्ठा की भावना राष्ट्रपति के हाथ को मजबूत बनाती है लेकिन घरेलू मामलो मे इस प्रकार का भावनापूर्ण समर्थन उसे प्राप्त नही हो सकता है।

1 "For so long as his party commands a majority in the House of Commons he can do what no President can ever do" —*Ramsay Muir*

2 'The British Prime Minister is far stronger as an executive than is the American President," —*Roche and Stadman*

(viii) दल से सम्बन्ध - दल के दृष्टिकोण से भी ब्रिटिश प्रधान मन्त्री राष्ट्रपति की अपेक्षा लाभदायक स्थिति मे है। प्रधानमन्त्री वास्तविक रूप मे अपने दल का नेता है। दल के सदस्य उसके प्रति भक्ति-भाव रखते है उसका विरोध दल के प्रति विश्वासघात है। सामान्य निर्वाचन मे प्रधानमन्त्री ही दल का केन्द्र-बिन्दु रहता है। थोडे म, प्रधानमन्त्री दल का एकमात्र नेता है और इसी स्थिति म वह देश का सवशक्तिशाली व्यक्ति बन जाता है। लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति को यह लाभदायक स्थिति प्राप्त नही। अमेरिका म दल सगठन बहुत ही ढीला-ढाला है तथा अनुशासन की कमी से राष्ट्रीय नेता के प्रति सदस्यो मे वह भक्ति-भाव नही रहता जो ब्रिटन मे रहता है। अत राष्ट्रपति के लिए दल शक्ति का माध्यम नही है और न तो दल के माध्यम से वह किसी पर विशेष प्रभाव ही डाल सकता है। फिर राष्ट्रपति की सफलता का काग्रेस के चुनाव, समितियो के निर्माण तथा ऊँची नियुक्तियो पर निर्णायक प्रभाव पडता है। अत दल-अनुशासन तथा नेता के प्रति सदस्यो की भक्ति म विगत दिनो काफी वृद्धि हुई है। फिर भी अनुशासन की कठोरता तथा दल के महत्त्व ने प्रधानमन्त्री को राष्ट्रपति की तुलना मे पर्याप्त शक्तिशाली बना दिया है।

(ix) समन्वयकारी कार्य —एक अन्य अर्थ म अमरिका के राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमन्त्री म तुलना की गयी है। राष्ट्रपति और प्रधानमन्त्री समन्वयकारक का कार्य (Conciliatory function) करते है। इस सम्बन्ध म प्रधानमन्त्री का क्षेत्र बहुत ही सीमित है, जबकि राष्ट्रपति विस्तृत क्षेत्र म समन्वय का कार्य करता है। राष्ट्रपति समस्त महत्त्वपूर्ण समुदायो म पडो का काम करता है, प्रधानमन्त्री केवल दल के अन्तर्गत विभिन्न हितो के बीच समझौता करता है। इस प्रकार राष्ट्रपति की तुलना मे ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का समन्वयकारी क्षेत्र बहुत ही सीमित है। इसके कारण दल व्यवस्था तथा मौलिक सामाजिक दशाएँ है।

(x) न्यायालय से सम्बन्ध —इसके अतिरिक्त अमेरिका मे न्यायालय राष्ट्रपति पर नियन्त्रक का कार्य करता है, लेकिन ब्रिटन मे वह प्रधानमन्त्री के प्रभाव क्षेत्र मे आता है। सर्वोच्च न्यायालय को राष्ट्रपति के कार्यों को असवैधानिक घोषित करने का अधिकार है। इसके प्रतिकूल ब्रिटेन मे प्रधान मन्त्री लार्ड चासलर तथा प्रिवी कौसिल के अन्य सदस्यो के द्वारा, जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते है, न्यायपालिका को प्रभावित कर सकता है तथा न्यायपालिका के किसी भी निर्णय को ससद् द्वारा, जो उसके नियन्त्रण मे है, रद्द करवा सकता है।

निष्कर्ष —निष्कर्षत यह कहना कठिन है कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री और अमेरिकन राष्ट्रपति मे शक्तिशाली कौन है। दोनो एक-दूसरे से कम या बेशी है। लास्की का कहना है कि गृह युद्ध के बाद सिर्फ चार राष्ट्रपति ही ब्रिटिश प्रधान मन्त्रियो की योग्यता के हुए है और मुनरो का कहना है कि वॉलपोल से चेम्बरलेन तक आधे प्रधानमन्त्री भी ब्राइस के अमेरिकन राष्ट्रपति के मापदण्ड तक न पहुँच सके है। सच पूछा जाय तो जैसा कि लास्की ने कहा है, "प्रत्येक की शक्ति कुछ बातो मे और कुछ समयो मे एक दूसरे से अधिक है और यह सिर्फ परिस्थिति पर ही नही, बल्कि पदाधिकारियो की प्रकृति तथा शासन-कला पर निर्भर करती है।"[1]

---

1 "The powers of each of are greater than those of the other at some points and in some periods and also heavily dependent not only upon the nature of the times but the temperaments and techniques of the personalities involved" —Laski

## सारांश

मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश शासन व्यवस्था का हृदय कहा जाता है।

मन्त्रिमण्डल के निम्नलिखित प्रमुख कार्य हैं —(1) नीति निर्धारण, (ii) राष्ट्रीय कार्यपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण, (iii) शासन के विभिन्न विभागों का मार्गदर्शन तथा उनके कार्यों मे समन्वय स्थापित करना, (iv) वित्तीय अधिकार, और (v) नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार।

ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल की तानाशाही वास्तव में हाल ही का एक महत्त्वपूर्ण विकास है। मन्त्रिमण्डल की तानाशाही की व्याख्या दो प्रकार से की जाती है प्रथम, मन्त्रिमण्डल का कार्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत है। द्वितीय, लोक सभा मन्त्रिमण्डल की इच्छा तथा नेतृत्व के अनुसार कार्य करती है। संक्षेप में, मन्त्रिमण्डल एक तानाशाह की भांति असीमित शक्ति का उपभोग करता है। मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की वृद्धि के निम्नलिखित कारण हैं —(i) दलगत अनुशासन की कठोरता (ii) मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व, (iii) विधि निर्माण की शक्ति (iv) प्रशासकीय न्याय (v) संसद को भंग करने की शक्ति, (vi) संसदीय जीवन की स्थिति, (vii) राष्ट्रीय आपात, और (viii) संसदीय कार्य विधियाँ। इस सम्बन्ध में निष्कर्ष यह है कि मन्त्रिमण्डल एक अधिनायक है, पर संवैधानिक एवं मर्यादित अधिनायक। संसदीय सहनशीलता, सदन की प्रथाएँ, संसदीय नियन्त्रण अनुयायियों की प्रतिक्रियाएँ विरोधी दल एवं जनमत मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व को नियन्त्रित एवं मर्यादित करती हैं।

ब्रिटेन में प्रधान मन्त्री के पद का कोई औपचारिक आधार नहीं है। यह संवैधानिक विकास का परिणाम है। सविधानतः प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती है, पर व्यवहारतः उसे बहुमत दल का नेता होना चाहिए। विशेष परिस्थितियों में सम्राट् स्वेच्छाधिकार के अनुसार कार्य करता है। लार्ड-सभा का सदस्य प्रधानमन्त्री नहीं होता है। प्रधानमन्त्री पद की प्राप्ति के लिए कुछ विशेष गुणों का होना आवश्यक है। प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ काफी विस्तृत हैं। वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण जीवन तथा मरण का केन्द्र स्थल है। वह बहुमतदल का नेता होता है। वह लोक सभा एवं संसद् का नेता होता है। वह सम्राट् एवं मन्त्रिमण्डल के बीच कड़ी का काम करता है। वह ब्रिटिश राष्ट्र का अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि है। संरक्षण एवं उपाधियों के सम्बन्ध में भी उसे अधिकार है। इस प्रकार उसकी शक्तियाँ अपार तथा असीमित हैं। वह देश का वास्तविक शासक है

ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा अमरीका राष्ट्रपति की तुलना एक अनुपयुक्त पर रोचक विषय है। पर इस सम्बन्ध में मतैक्यता नहीं है। किसी क्षेत्र में प्रधानमन्त्री तथा किसी क्षेत्र में राष्ट्रपति अधिक शक्तिशाली है। लिखित तथा अलिखित स्थिति, शक्तियों का पृथक्करण एवं समन्वय कार्य काल, प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता, मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध, व्यवस्थापिका से सम्बन्ध कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार, दल से सम्बन्ध, समन्वयकारी कार्य तथा न्यायालय से सम्बन्ध शीर्षकों के अन्तर्गत उनकी तुलना की जा सकती है। निष्कर्षतः दोनों एक दूसरे से कम या बेशी नहीं हैं।

## प्रश्न

1 Explain the structure role and functions of the Cabinet in the British Constitution ( B U 1953 Agra U '48, P U 55 A, '61 A )
(ब्रिटिश संविधान में मन्त्रिमण्डल के संगठन, कृत्य तथा स्थिति का वर्णन कीजिये।)

2 Examine critically the statement "the Cabinet in England is the steering-wheel of the ship of the state and the steersman is the Prime Minister" (B U 1956 A)
( "ब्रिटिश मन्त्रिमंडल राज्यरूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमन्त्री उस यन्त्र का चालक।" इस कथन की विवेचना कीजिए।

3 "The British Cabinet is the keystone of the political arch" Examine the statement in the light of the powers and importance of the Cabinet in England (P U 1948 A)
( "ब्रिटिश मन्त्रिमंडल राजनीतिक वक्रखण्ड का मध्य प्रस्तर है।" ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के अधिकार तथा महत्त्व के प्रसग में इस कथन की विवेचना करें।)

4 "Cabinet in Great Britain is the pivot round which the whole political machinery revolves" Examine (Alld U 1950, Bhag U 66 A)
( "ब्रिटिश मन्त्रिमंडल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता है।" इस कथन की समीक्षा करें।)

5 Account for the omnipotence of the British Cabinet To what extent it has usurped the powers of the Parliament ? (B U 1954 A, '56 S, '59 A, '61 S, Alld U '56)
(ब्रिटिश मन्त्रिमंडल की सर्वव्यापकता के कारण बताये। किस सीमा तक मन्त्रिमण्डल ने ससद् की शक्तियों का हस्तगत कर लिया है ?)

6 Do you agree with the view that the Executive in England is too strong and the legislature too weak ? (Agra U 1947)
( क्या आप इस विचार से सहमत है कि ब्रिटिश कार्यपालिका बहुत ही शक्तिशाली है और विधायपालिका दुर्बल ?)

7 "Today it is not the House of Commons which controls the Cabinet, but the Cabinet which controls the House " Explain and account for this development (Agra U 1942, '44, '48, P U '40 A, '45, B U '57 A, Indore U '65)
( 'वर्तमान युग में लोक-सभा मन्त्रिमंडल पर नियन्त्रण नही रखती, बल्कि मन्त्रिमंडल ही लोक सभा पर नियन्त्रण रखता है।' इस विकास की व्याख्या करें तथा कारण बताये।)

8 What factors have been responsible for the decline of powers of the British Parliament and the rise of Dictatorship of Cabinet (B U 1960 S)
(ब्रिटिश पार्लियामेन्ट की शक्तियों के ह्रास तथा मन्त्रिमंडल की तानाशाही के कारण बताये।)

9 Is there Cabinet dictatorship in Britain ? Give reasons in support of your answer (B U 1966 A)
(क्या ब्रिटेन में मन्त्रिमंडलीय अधिनायकत्व है ? अपने उत्तर के पक्ष में तर्क दीजिये।)

10 Describe the powers, functions and position of British Prime Minister Is he "first among the equals ?" (All U 195 )

( ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियो, कृत्यो और स्थिति का वर्णन कीजिए। क्या उसे 'समान व्यक्तियो मे प्रथम' कहा जाना उचित है ? )

11 'The Prime Minister of England is more than a "Primus Interpares and less than a dictator" Discuss (B U 1959 S)
( ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अपने समकक्षो मे प्रथम से अधिक और तानाशाह से कम है।' इस कथन की समीक्षा करे। )

12 "No one knows and no one cares where other Ministers dwell, but the fool of fools knows the meaning of 10, Downing Street' Discuss with reference to the British Premier (B U 1959 S)
( "किसी को न तो यह चिन्ता है और न वह जानता ही है कि दूसरे मन्त्री कहा रहते है, परन्तु मूर्खाधिराज भी १०, डाउनिंग स्ट्रीट का अर्थ जानता है।" ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के प्रसग मे इस कथन की समीक्षा करें। )

13 Compare and contrast the position and Powers of the British Prime Minister with those of the President of the U S A
(ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा सयुक्त-राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकार तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)

14 "The fact cannot be got around however that to all intents and purposes the powers of pulse is no longer in the parliament but rather in the cabinet' Discuss (P U 195' S)
( "तथ्य तो यह है कि सभी दृष्टियो मे शक्ति अब ससद् के हाथ नही रहती, अपितु मन्त्रिमडल के हाथो मे चली गयी।' इस कथन की विवेचना कीजिये।)

15 The House of Commons acts in accordance with cabinet's direction and leadership Examine the truth or otherwise of this statement (P U 1953 S)
( "लोक सभा मन्त्रिमडल के नेतृत्व और निर्देशन मे काय करती है।" इस कथन की विवेचना करें।)

16 Explain the relation of the British Prime Minister to the Sovereign, the Cabinet and the House of Commons (B U 1961 A )
(सम्राट मन्त्रिमडल और लोक सभा के साथ प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध का निरूपण करें।)

17 Compare and Contrast Position and powers of the President of the U S A with those of the Prime Minister
(P U 1955 S, 58 A, B U '57 A, All U '19, '55)
सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के अधिकार तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिये।)

18 How is the cabinet formed in Britain ? Discuss its (Cabinet's) importance and functions in the British Constitution
[Ravishankar Univ II A (Prel ) 1965]

(ब्रिटेन में कैबिनेट का निर्माण किस प्रकार होता है ? कैबिनेट के कार्यों एवं महत्त्व का वर्णन ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत कीजिये।)

19 "The Prime Minister is the keystone of the cabinet arch" (John Morley) Explain the statement and clearly show the importance of the Prime Minister's office in the government of Great Britain "

[Ravishanker Univ B A (Prel) 1955, Agra U 1946]

(जान मार्ले के अनुसार, "प्रधानमन्त्री कैबिनेट रूपी मेहराब की केन्द्रीय शिला है।" इस कथन की व्याख्या कीजिये एवं ग्रेट ब्रिटेन के शासन में प्रधानमन्त्री के महत्त्व का वर्णन कीजिये।

20 "In the British Constitution the Cabinet controls the House of Commons to the same extent as the House of Commons controls of Cabinet" Explain (Vikram Univ B A Part II, '60)

"ब्रिटिश संविधान में लोक सभा पर कैबिनेट का नियन्त्रण उतना ही है, जितना कैबिनेट पर कॉमन-सभा का।" इसे समझाइये।)

21 How is the Cabinet formed ? Discuss the relations of the British prime Minister with the cabinet and the parliament

[Vikram Univ B A (Part II), '62]

(मन्त्रिमण्डल का सगठन किस प्रकार होता है ? ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के मन्त्रिमण्डल और संसद् से सम्बन्धों की समीक्षा कीजिये।)

22 Compare and contrast the constitutional position and powers of the British Prime Minister and the American President

[Vikram Univ P A (Part II), 1963]

(ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री तथा अमेरिका के राष्ट्रपति की वैधानिक स्थिति तथा शक्तियों की तुलना कीजिए तथा भेद बतलाइये।)

23 Describe the relations of the British Prime Minister with his Cabinet and the House of Commons [Vikram U. P A (Part II) 63]

(ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की अपनी मन्त्रिपरिषद् तथा [illegible] कीजिये।)

24 Describe the main features of the [illegible] the "keystone of the political a[illegible]"

(ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की विशेषताओं का [illegible]

"राजनीतिक मेहराब की आधारशिला है।"

७

# राष्ट्रीय प्रशासन

## (National Administration)



### १ शासन का उत्तरदायित्व
### (Responsibilities of administration)

गत शताब्दी का सबसे महत्त्वपूर्ण विकास सरकार के कार्य-क्षेत्र की वृद्धि है। उन्नीसवी सदी मे शासन का एकमात्र उत्तरदायित्व था, शांति तथा सुव्यवस्था कायम रखना। लेकिन औद्योगिक क्रान्ति से प्रतिफलित वृहत् उद्योगो तथा बडे बडे शहरो ने स्वास्थ्य तथा शोषण की ऐसी समस्याएँ खडी कर दी कि उन्हें सुलझाना व्यक्तिविशेष के बूते के बाहर की बात थी। फलत समाज का प्रत्येक समुदाय राज्य की ओर सहायता तथा संरक्षण के लिए निहारने लगा। इंगलैंड मे तो औद्योगिक क्रान्ति से जनित समस्याओ ने बहुत विकराल रूप धारण कर लिया। फलस्वरूप राज्य को आगे आना पडा और उसने 'पुलिस राज्य' से 'लोक-कल्याणकारी राज्य' का रूप ले लिया। वह सार्वजनिक तथा व्यक्तिगत मामलो मे भी हस्तक्षेप करने लगा। राज्य का उत्तरदायित्व बहुत बढ गया। विशेषकर लोक कल्याण के क्षेत्र मे राज्य ने हाथ बढाना शुरू किया। पहले बेकारी, बीमारी तथा बुढापा को सामाजिक नही बल्कि व्यक्तिगत समस्या समझा जाता था और गरीबी का देव-अभिशाप माना जाता था। लेकिन आजकल बेकारी और गरीबी को आर्थिक व्यवस्था का परिणाम माना जाता है। अत समाज से इन बुराइयो को दूर करना तथा आर्थिक व्यवस्था मे सुधार लाना राज्य का उत्तरदायित्व हो गया है। राज्य के इस बढते हुए उत्तरदायित्व की झलक हम अन्य रूपो मे भी पाते है। अब यह सभी लोगो का

विश्वास है कि समाज की दुर्बल इकाइयों की रक्षा का भार राज्य के ऊपर है। बच्चों की रक्षा, माताओं की सहायता, वर्गों को आगे बढ़ाना इत्यादि राज्य के कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत आ गये हैं। १९४२ ई० की 'बेवरिज रिपोर्ट ( The Beveridge Report ) ने राज्य की सामाजिक उत्थान-योजना पर पर्याप्त जोर दिया। इसके अतिरिक्त देश के आर्थिक पहलू का भी राज्य के नियन्त्रण में लाना आवश्यक हो गया है। फलत उत्पादन तथा उपयोग दोनों को सतुलित करना राज्य का कार्य है। फलस्वरूप आर्थिक योजना की आवश्यकता महसूस हुई है, जिसके बिना समाज का सतुलित विकास असम्भव है, जिसके बिना सामाजिक जीवन के माप-दण्ड को ऊँचा नहीं उठाया जा सकता तथा बेकारी को पूर्णत नहीं भगाया जा सकता है। अन्त में, उद्योगों के राष्ट्रीयकरण से राज्य का उत्तरदायित्व और भी बढ गया है। इस प्रकार राज्य के कार्य-क्षेत्र में अपार वृद्धि हुई है, वर्त्तमानकाल में उसके उत्तरदायित्व बहुत बढ गये हैं। फलत शासन का सगठन बहुत जटिल तथा वृहत हो गया है। सरकारी विभागो की सख्या बढ़ती जा रही है, अधिकारी वर्गों की सख्या में दिन-दूनी रात चौगुनी वृद्धि हो रही है।

## २ शासन के विभागो की कार्य-विधि

### ( Government Department at work )

सगठन —मन्त्रिमण्डल का काय है, नीति निर्धारण करना। उन नीतियो को कार्यान्वित करना उन विभागो का काय है जो ससद्-भवन के निकट ही ह्वाइट हाल ( White Hall ) में अवस्थित है। इन विभागो के 'अध्यक्ष' मन्त्रिगण होते हैं। मन्त्री के नीचे प्राय प्रत्येक विभाग में एक 'अण्डर सेक्रेटरी ऑफ स्टेट' ( Under-secretary of State ) अथवा ससदीय सचिव ( Parliamentry Secretary ) होता है। मन्त्री तथा ससदीय सचिव में से प्राय एक लार्ड सभा का दूसरा लोकसभा का सदस्य होता है। इनका कार्यकाल अस्थायी होता है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल के साथ ये भी समाप्त हो जाते है। इनके अतिरिक्त कुछ स्थायी अधिकारी तथा क्लर्क होते है। दलगत राजनीति से उनका कोई सम्बन्ध नहीं होता। देश में कुछ भी राजनीतिक हेर-फेर आवे, वे काम पर डटे रहते है। प्रशासन के समस्त उच्चतम तथा निम्नतम अराजनीतिक कर्मचारी सिविल सर्विस का निर्माण करते है। इन अधिकारियों में निम्नलिखित प्रमुख है —

(१) स्थायी सचिव (Permanent Secretary),
(२) उप-सचिव (Deputy Secretary),
(३) अवर सचिव (Under Secretary),
(४) सहायक सचिव (Assistant Secretary),
(५) प्रधान (Principal), तथा,
(६) सहायक प्रधान (Assistant Principal)।

विभागो के कार्य —विभागो के चार मुख्य काय हैं। प्रथम, विभाग को अपने प्रशासन के लोगो को जानकारी करानी होती है। विभाग के अधिकारी मन्त्री को विभागीय कार्य-कलापो की सूचना देते है, जिन्हे वह ससद् के समक्ष रखता है। द्वितीय, मन्त्री के निर्देशन में विभाग नीतियाँ निर्धारित करता है। तृतीय, विभाग सारी व्यवस्थाओ की भूमिका बनाता है और

मंत्रिमण्डल की नीति के अनुरूप उस व्यवस्था का विवरण तैयार करता है। अन्त में, जब नीति निर्धारित तथा स्वीकृत हो जाती है तो विभाग के स्थायी अधिकारी उसे क्रियान्वित करते है। यहाँ यह कहना अनुचित न होगा कि आजकल संसद अधिकांश सम्बन्धियों की रूपरेखा मात्र तैयार करती है और सम्बन्धित विभाग उस विधि के विस्तृत नियम तैयार करता है जिनका महत्व विधि (Law) के समान है। इन्हे वार्षिक जिल्द के रूप में 'संविधि विषयक नियम और आज्ञाएँ' (Statutory Rules and Regulations) के नाम से छपवाया जाता है।

शासन विभाग —विभागों की पूरी सूची देना कठिन है क्योकि आजकल लगभग एक सौ विभाग है तथा उनका निर्माण या विघटन मंत्रिमण्डल आवश्यकतानुसार करता रहता है। समय समय पर स्टेशनरी अफसर "हिज मैजेस्टिज मिनिस्टर्स एण्ड हेडस ऑफ पब्लिक डिपार्टमेंट्स" (His Majesty's Ministers and Heads of Public Departments) के नाम से पुस्तक के रूप में पूर्ण सूची छापते रहते है। फिर भी प्रमुख विभाग निम्नलिखित है —

(१) सामान्य विभाग (General Departments)
वित्त विभाग (The Treasury)
गृह विभाग (The Home Office)
स्काटलैंड विभाग (The Scottish Office)

(२) आर्थिक विभाग (Economic Departments)
कृषि एवं मत्स्य मंत्रालय (Ministry of Agriculture and Fisheries)
वाणिज्य मंत्रालय (Board of Trade)
खाद्य मंत्रालय (Ministry of Food)
ईंधन एवं विद्युत् मंत्रालय (Ministry of Fuel and Power)
श्रम एवं राष्ट्रीय मंत्रालय (Ministry of Labour and National Services)
रसद मंत्रालय (Ministry of Supply)
डाक मंत्रालय (Ministry of Post Office)
निर्माण मंत्रालय (Ministry of Works)
निवास एवं स्वायत्त-शासन मंत्रालय (Ministry of Housing and Local Government)
परिवहन एवं नागरिक उड्डयन विभाग (Ministry of Transport and Civil Aviation)

(३) सामाजिक कल्याण विभाग (Social Welfare Departments)
शिक्षा मंत्रालय (Ministry of Education)
स्वास्थ्य मंत्रालय (Ministry of Health)
राष्ट्रीय बीमा मंत्रालय (Ministry of National Insurance)
पेंशन मंत्रालय (Ministry of Pensions)

(४) साम्राज्यवादी एवं विदेशी विभाग (Imperial and Foreign Department)
विदेश मंत्रालय (The Foreign Office)
उपनिवेश मंत्रालय (The Colonial Office)

राष्ट्र-मडल सम्बन्धी मन्त्रालय (The Commonwealth Relations Office)

(५) प्रतिरक्षा विभाग (Defence Department)

नौसेना विभाग (The Admiralty)

युद्ध विभाग (The War Office)

प्रतिरक्षा मन्त्रालय (The Ministry of Defence)।

## ३ लोक-सेवा
## (The Civil Service)

**लोक-सेवा का महत्त्व** – शासन जनता के हितो और विचारो को कार्यान्वित करने की पद्धति है। इस पद्धति के दो पहलू हैं—राजनीतिक और प्रशासन। राजनीतिक पहलू के अन्तगत जनता की इच्छाओ को विधि का रूप दिया जाता है। सविधान काय की इच्छा और काय की क्रियान्विति के बीच की सीढी है, जबकि सविधि-निर्माण प्रथम पहलू अर्थात् राजनीतिज्ञो के क्षेत्र के अन्तगत आता है, उन सविधियो को लागू करने का उत्तरदायित्व शासन के दूसरे पहलू अर्थात् प्रशासका के ऊपर आता है। इस प्रकार प्रशासक वग का सम्बन्ध विधायिका की आज्ञाओ की, कुछ विशेष सीमाओ के अन्तगत, क्रियान्विति से है। यह कहा जा सकता है कि व्यवस्थापिका के सदस्य ही विधि निर्माण के अतिरिक्त विधि-क्रियान्विति का काय करें। लेकिन आधुनिक राज्य में बढते हुए कार्यों तथा प्रशासन की पेचीदगियो पर ध्यान देने से यह असम्भव सा दीख पडता है। अत किसी भी शासन को सचालित करने के लिए शिक्षित, योग्यता के आधार पर नियुक्त, स्वतन्त्र, निष्पक्ष तथा प्रशासन सेवा का जीवनवृत्ति के रूप मे अपनाने वाले सेवको की आवश्यकता होती है। आधुनिक युग मे ये प्राय निम्नलिखित कार्य करते हैं –

(क) वे मन्त्रियों तथा विधायको के विचारो या अन्य अभिव्यक्तियो की व्याख्या करते है,

(ख) वे उन व्याख्याओ का स्पष्ट तथा औपचारिक नियमो और विनियमो का रूप देते है,

(ग) वे विभिन्न प्रकार के अधिकारियो की नियुक्ति करते है, जो उपयुक्त कार्यों को सम्पादित करने तथा प्रशासन के साधनो का प्रयोग करते है,

(घ) वे राजनीतिक उच्च अधिकारियो को नीति के निर्माण तथा सशोधन के समय मे परामर्श देते है,

(ङ) वे वर्तमान राजनीतिक अधिकारियो को भूतकाल के कानूनो की काय-विधि, दोषो तथा गुणो का बतलाते है।

थोडे मे, प्रशासन सचालन या आधुनिक राज्य के लिए प्रशासको की योग्यता, चरित्र, नैतिक तथा आत्मिक स्तर शासन के आधार-स्तम्भ है। ग्राहम वालास ने प्रशासक वग को ठीक ही "ब्रिटेन का यथार्थ द्वितीय सदन"[1] कहा है।

1. "Real Second Chamber,"—*Graham Wallas*

**ब्रिटेन में लोक-सेवा का विकास** —लोक-सेवा इंगलैंड की १९ वीं शताब्दी की महान् राजनीतिक देन है। प्रारम्भ में शासन का कार्य राजघराने के लोग चलाते थे। लेकिन, मन्त्रिमण्डल के विकास के साथ प्रशासन संचालन के लिए मन्त्रियों द्वारा अधिकारियों की नियुक्ति होने लगी, जो प्राय जब तक स्वास्थ्य उत्तम रहता था, पदासीन रहते थे। १८ वीं और १९ वीं सदी मे इसकी त्रुटियों की ओर लोगों का ध्यान गया। बर्क, बेन्थम तथा कार्लाइल ने नियुक्ति की प्रथा पर आक्षेप किया। १८७० ई० में सिविल सर्विस में प्रवेश पाने के लिए प्रतियोगिताओं का श्रीगणेश हुआ। फिर लोक-सेवा आयोग की नियुक्ति हुई। इसके बाद अन्य सुधार लाये गये। सेवाओं को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया, स्त्रियाँ भी प्रवेश पाने लगीं तथा वेतन, तरक्की आदि सब कुछ निश्चित हो गया। फलत, आज ब्रिटिश लोक-सेवा का पर्याप्त विकास (Growth) हो गया है।

**संगठन** —लोक-सेवा के संगठन के तीन मूल्य उद्देश्य हैं—एकरूपता युक्त सेवा, प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा प्रवेश तथा दो वर्गों—बौद्धिक विकासशील व्यक्तियों का वर्ग नीति निर्धारण के लिए तथा रोजमर्रा का काम चलाने के लिए लिपिक वर्ग—की अलग अलग नियुक्ति। १९२० में पुनर्गठन समिति (Reorganization Committee) की सिफारिशों के फलस्वरूप लोक-सेवा का पुनर्गठन किया गया और प्रशासनिक एवं लिपिक वर्ग के बीच में एक अधिशासी वर्ग (Executive grade) की स्थापना की गयी। आजकल लोक-सेवा की निम्नलिखित प्रमुख श्रेणियाँ हैं —

(i) **प्रशासनिक वर्ग** —प्रशासनिक वर्ग (Administrative Class) लोक-सेवा का आधार है। इसमें स्थायी सचिव से लेकर सहायक प्रधान तक के सभी अधिकारी आते हैं। इस वर्ग पर नीति निर्धारण का तथा विभाग को चलाने का उत्तरदायित्व है। ये नीति सम्बन्धी परामर्श देते तथा कठिन समस्याओं का हल करते हैं। जेनिंग्स के अनुसार इसका काम है कि वह सलाह दे, चेतावनी दे, स्मृति-पत्र लिखे तथा सरकारी नीति के अनुकूल निर्णय दे। प्रशासकों में कुछ विशेष गुणों की आवश्यकता है, जैसे—विवेकपूर्ण न्याय, व्यवहार कुशलता, अन्तर्दृष्टि तथा पक्षपातहीनता। इसमें प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर विश्वविद्यालयों के अग्रश्रेणी के छात्रों की नियुक्ति होती है, जिनकी उम्र २१ से २१½ वर्ष तक होती है। १९५४ ई० में इस वर्ग में लगभग ३४०० कर्मचारी थे।

(ii) **अधिशासी वर्ग** —अधिशासी वर्ग (Executive Class) में १७½ से १९ वर्ष के युवकों तथा युवतियों की नियुक्ति जिन्होंने उच्चतर माध्यमिक शिक्षा समाप्त कर ली हो, प्रतियोगी परीक्षाओं के द्वारा होती है। इसके कर्तव्य हैं, हिसाब किताब की जाँच-पड़ताल करना, विशिष्ट प्रशासनिक कार्यों को पूरा करना, महत्त्वपूर्ण मामलों का आलोचनात्मक परीक्षण करना तथा प्रारम्भिक शोध करना। इन सभी कार्यों के लिए भी निर्णय-कुशलता, आरम्भिक गुण एवं चातुर्य आदि गुणों की आवश्यकता है। १९५४ में इस वर्ग में लगभग ६७,३०० कर्मचारी थे।

(iii) **लिपिक वर्ग** —तीसरी श्रेणी में लिपिक वर्ग (Clerical Class) आता है, जो सबसे बड़ा वर्ग है। इसमें १६ से १७ वर्ष के युवा तथा युवतियाँ प्रतियोगी परीक्षा के फल पर नियुक्त किये जाते हैं। ये नित्य प्रति के काम करते, हिसाब किताब, दावे,

परिलेख आदि की जाँच-पडताल करते तथा तथ्य एव आकडे एकत्र करते है। इस प्रकार इनका काम यन्त्र-तुल्य तथा बार-बार दुहराने वाला है। १९५८ ई० म इस वर्ग म लगभग १,८७,००० कर्मचारी थ।

( ) लेखन सहायक वर्ग —सबसे नीचे निम्न लेखन सहायक वर्ग (the Writing assistant class) है। १६ स १७ वर्ष की आयुवालो को इसम लिया जाता है। इसम अधिकतर स्त्रियाँ काम करती है। डाकखाना, स्वास्थ्य विभाग, श्रम विभाग आदि साधारण कामो को इन्हे करना पडता है, जैसे कागज म छेद करना, सूचीपत्र बनाना, फार्म भरना, पत्रो पर पता लिखना, आदि-आदि। इनम लगभग ७८,००० कर्मचारी है।

(v) व्यावसायिक प्राविधिक (technical) एव वैज्ञानिक कार्यकर्ता प्रशासनिक वर्ग के अतिरिक्त कुछ ऐसे लोगो की आवश्यकता होती है, जो विधि या प्रारूप तैयार करने या नीति का निर्धारण करने म प्रवीण सलाह देते है। इन पदो को प्रतियोगी परीक्षाओ के आधार पर नही, बल्कि मान्य योग्यता, विशिष्ट प्रशिक्षण या अनुभव के आधार पर मौलिक परीक्षण (interview) द्वारा चुन लिया जाता है। इस वर्ग के अतर्गत बरिस्टर सालिसीटर, डाक्टर, शिल्पी, इन्जीनियर, वैज्ञानिक आदि आते है। इस वर्ग के कर्मचारियो की सख्या लगभग १,१२,६०० है।

अन्य प्रकार के कर्मचारी —अन्य प्रकार के विशिष्ट लोक-कर्मचारी भी ब्रिटेन मे पाये जाते है। कतिपय विशिष्ट विभागो म खास प्रकार के कर्मचारी पाये जाते है जैसे—टैक्स इन्सपेक्टर, फैक्टरी इन्सपेक्टर, वाटर गार्ड आदि जिनकी सख्या लगभग २७०० है। डाक-तार विभाग के निम्न स्तर के कर्मचारियो की सख्या लगभग २,३६,६०० है।

कुल लोक-कर्मचारियो की सख्या लगभग ६ ५ लाख है। ब्रिटिश लोक-कर्मचारियो की उपयुक्त वर्गों म विभक्ति की आलोचना की जाती है, जैसे सगठन की श्रेणियाँ (Grades) बडी जटिल है, प्रशासनिक श्रेणी से नीचे पदाधिकारी की पदोन्नति के नियम बडे कठोर है तथा योग्य कर्मचारियो को पर्याप्त उत्साह नही मिलता जिससे कि वे अपनी कार्य कुशलता प्रकट कर सके।

लोक-कर्मचारियो की भर्ती (Recruitment) —प्रारम्भ मे अमेरिका की भाँति ब्रिटेन मे भी लोक कर्मचारियो की नियुक्ति शासक वर्ग द्वारा मनमाने रूप से होती थी। लेकिन धीरे-धीरे प्रतियोगिता (Competition) की प्रथा चल पडी। १८७० ई० मे इसका श्रीगणेश हुआ। प्रतियोगिता परीक्षाओ (Competitive Examination) की शुरुआत वस्तुत १९१० ई० म एक सपरिषद आदेश (Orders in Council) द्वारा हुई। आजकल लोक कर्मचारियो की भर्ती का आधार यही है —

प्रतियोगिता परीक्षाओ का आयोजन एक लोक-सेवा आयोग (Civil Service Commission) द्वारा होता है। इसका सस्थापन १८८५ ई० मे हुआ था। प्रारम्भ म इसम केवल ३ सदस्य थे जिनकी सख्या बढाकर अब ६ कर दी गयी है। व क्राउन के द्वारा नियुक्त किये जाते है तथा पारिभाषिक रूप म क्राउन के इच्छा पर्यन्त (Sovereign's good pleasure) पदारूढ रहते है। आयोग के सदस्य पुराने तथा अनुभवी पदाधिकारी होते हैं। आयोग निम्नलिखित कार्यों को करता है —

(क) सरकारी पदा पर नियुक्त होने वाले व्यक्तिया की योग्यता प्रमाणित करना,

(ख) नियुक्ति तथा योग्यता-सम्बन्धी नियमो का निधारण करना, तथा

(ग) नियुक्तियो एव पद वृद्धिया की सूचना ल दन गजट मे प्रकाशित करना।

आयोग इन सब कार्यों को वित्त-विभाग (Treasury) की स्वीकृति स करता है।

प्रशासकीय वग की परीक्षाओ मे २०½ से २४ वष तक की आयु के स्नातक भाग ल सकते है। ये परीक्षाएँ दो प्रकार की होती है। प्रथम पद्धति म तीन क्रम हैं—प्रारम्भिक साक्षात्कार (Preliminary Interview), लिखित परीक्षा तथा अन्तिम साक्षात्कार (Final Interview)। दूसरी पद्धति मे व्यक्तित्व की परीक्षा (Personality Test) पर जार दिया जाता है। रिक्त स्थाना के ⅙ भाग स्थायी लोक कमचारिया क बीच सीमित प्रतियोगिता के द्वारा भरा जाता है।

अधिशासी वग के कमचारियो की भर्ती के लिए पाच निम्न स्तर की परीक्षाए होती ह। १७½ स १९ वष के आयुवाले लडके-लडकिया इसम भाग लेत ह। इसम लिखित तथा मौखिक दोनो प्रकार की परीक्षाएँ होती है। लिपिक वग के लिए भी प्रतियोगिता होती है। लेकिन इसमे केवल लिखित परीक्षा होती हे। इन वर्गो के लिए सीमित प्रतियोगिता की भी व्यवस्था है। राष्ट्रीय सेवा तथा भूतपूव सैनिक कमचारियो के लिए अलग परीक्षाएँ हाती है। लिपिक वग के लिए प्रतियोगिता परीक्षाआ द्वारा पर्याप्त अभ्यर्थी नही मिलन पर १९५३ ई० के अधिवासी वग की परीक्षाआ म अनुत्तीण अभ्यर्थियो तथा कुछ निर्धारित विषयो के योग्य नवयुवको को भर्ती किया गया था। युद्धोपरान्त क्लक, असिस्टेंट तथा टाइपिंग वर्ग के लिए पर्याप्त सख्या म अभ्यर्थी न मिल सकने के कारण प्रतियोगिता परीक्षा का उल्लघन किया था। अनेक व्यावसायिक पदा के लिए स्थानो की सख्या से अधिक अभ्यर्थी न रहन के कारण प्रतियोगिता का केवल नाम रह गया ह। इस प्रकार की प्रतियोगिता परीक्षा के सिद्धान्त को पूणतया लागू नही किया जा सका है।

प्रशिक्षण —(Training) —द्वितीय महायुद्ध से लोक-कमचारियो के प्रशिक्षण पर विशेष बल नही दिया जाता था। १९४४ ई० म नियुक्त एक समिति ने यह सुझाव दिया कि सभी नय भर्ती किय गये कमचारियो क प्रशिक्षण की व्यवस्था होनी चाहिए। प्रशिक्षण का काय मुख्यत विभागा के द्वारा सचालित होता है। ट्रेजरी (Treasury) की ओर स भी एक प्रशिक्षण एव शिक्षा सभाग (Training and Education Division) की व्यवस्था की गयी है। समस्त नियुक्तियाँ परिवीक्षाधीन होती है। सामान्यत परिवीक्षा (Probation) की अवधि दो वष होती ह।

पदोन्नति (Promotion) — ब्रिटन म पदोन्नति को कमचारियो क कार्यों का वार्षिक रिपार्टो पर आधारित किया गया है। प्रत्यक विभाग म पदवृद्धि आयोग पाय जात हैं जिसम विभाग के मुख्य अधिकारीगण शामिल होत हैं। आयोग वार्षिक रिपोटो का जाँच करता है, आवश्यकता पडन पर अभ्यर्थियो को साक्षात्कार के लिए बुलाता है तथा विभागीय अध्यक्ष के समक्ष अपनी सिफारिश प्रस्तुत करता है। ब्रिटन म पदोन्नति का आधार ज्येष्ठता

(Seniority) है। यदि कोई व्यक्ति पदोन्नति आयोग की सिफारिश से असंतुष्ट है तो उसे अपील करने का अधिकार है।

पदावधि एवं पद-निवृत्ति लोक कर्मचारी स्थायी (Permanent) होते हैं। सरकार के परिवर्तन का उनके कार्यकाल पर कोई असर नहीं पड़ता है। वे सम्राट् की इच्छा पर्यन्त अर्थात पद निवृत्ति (Retirement) काल तक पदासीन रहते हैं। १९४६ ई० में विवाहित महिला कर्मचारियों को पुरुषों की भाँति पदावधि की सुरक्षा दे दी गयी। कुछ कर्मचारी अस्थायी (Temporary) रूप से नियुक्त किये जाते हैं जो कभी-कभी कालान्तर में स्थायी बन जाते हैं। कर्मचारियों की पद-निवृत्ति की आयु ६० वर्ष है। अकुशलता या स्वास्थ्य खराब होने के कारण इससे पहले भी वे पद निवृत्त हो सकते हैं।

पद-निवृत्त होने के पश्चात् लोक-कर्मचारियों को अनुदान (Pension) दिये जाने की व्यवस्था है। अस्वस्थ होने के कारण पद निवृत्त होने पर कर्मचारी को पेंशन पाने का अधिकार होता है, परन्तु अकुशलता के कारण पदच्युत किये जाने पर नहीं। ५० वर्ष से अधिक आयु के कर्मचारियों को अकुशलता के कारण पदच्युत न करके पदनिवृत्त भी किया जा सकता है और ऐसी दशा में कर्मचारी पेंशन का अधिकारी होता है। अस्थायी कर्मचारियों को कोई पेंशन नहीं मिलती है। छुट्टियों की व्यवस्था बड़ी उदार है।

राजनीतिक क्रियाएँ (Political Activities) —यह एक विवादास्पद विषय है कि लोक-कर्मचारियों को राजनीतिक कार्यों में भाग लेना चाहिए या नहीं। इस समस्या पर ब्रिटेन में मास्टरमैन समिति (Masterman Committee) ने १९४९ ई० में विस्तारपूर्वक विचार किया। समिति ने तीन प्रकार की क्रियाओं पर मुख्यतः विचार किया (क) संसदीय अभ्यर्थिता (Parliamentary Candidature) और सेवायें, (ख) राष्ट्रीय क्षेत्र में दलगत एवं अदलगत राजनीति में लोक कर्मचारियों द्वारा व्यक्तिगत हैसियत से भाग लेना अथवा लोक-कर्मचारी परिषद् के सदस्यों का राजनीति में भाग लेना, तथा (ग) स्थानीय संस्थाओं की सदस्यता। १९२७ ई० तक ब्रिटेन में लोक-कर्मचारियों पर संसद् के चुनाव में खड़ा होने पर प्रतिबन्ध था। मास्टरमैन समिति ने इसके लिए लोक सेवाओं को दो भागों में विभाजित किया। पहले प्रकार की सेवायें वे थीं जिनमें संसदीय अभ्यर्थिता की अनुमति दिये जाने पर जनता की सेवाओं में विश्वास उठ जाने का भय था और दूसरे प्रकार की सेवाएँ वे थीं जिनमें इस प्रकार की अनुमति देने में सेवाओं का जनता की दृष्टि में गिर जाने का कोई भय नहीं था। समिति ने दूसरे प्रकार की सेवाओं के लिए संसदीय अभ्यर्थिता की सिफारिश की। समिति ने यह भी कहा कि अभ्यर्थी कर्मचारियों को प्रसार के लिए एक माह की छुट्टी दी जानी चाहिये तथा निर्वाचित होने के उपरान्त उन्हें अपने पद से त्याग पत्र दे देना चाहिये। संसद की सदस्यता समाप्त होने पर पुनः पद की प्राप्ति कुछ शर्तों पर ही हो सकती है। दूसरे प्रकार की क्रियाओं में निम्नलिखित बातें आती हैं —(१) राजनीतिक दलों के संगठन में पदाधिकारी बनना, (२) राजनीतिक दलों के मंच से भाषण करना, (३) राजनैतिक विषयों पर पुस्तिका लिखना तथा प्रेस को पत्र देना और (४) चुनाव में प्रचार करना। लोक कर्मचारी राजनीतिक दलों के सदस्य हो सकते हैं किन्तु उन्हें दलों के संगठनों में पदाधिकारी बनने का अधिकार नहीं है। उनपर राजनीतिक मंचों में

भाषण करने पर भी प्रतिबन्ध लगाया गया है। लोक-कर्मचारियों का विभागीय अध्यक्ष की अनुमति से स्थानीय संस्थाओं की सदस्यता की अनुमति दे दी जाती है। क्योंकि इन संस्थाओं का कार्य मुख्यतः अराजनीतिक होता है। वर्तमान स्थिति यह है कि सम्पूर्ण पदाधिकारियों में ६२ प्रतिशत पर जिनमें औद्योगिक कर्मचारी तथा पिन्टर आदि एवं तार विभाग के कर्मचारी सम्मिलित हैं कोई प्रतिबन्ध नहीं है, २२ प्रतिशत जिनमें कि क्लर्क, टाइपिस्ट आदि सम्मिलित है और अपने विभाग की आज्ञा से राजनैतिक कार्यों में भाग ले सकते हैं, केवल संसदीय सदस्यता के लिए उम्मीदवारी के अतिरिक्त तथा १६ प्रतिशत जिनमें कि उच्चकारिणी तथा प्रशासकीय पदाधिकारी प्रमुख है राष्ट्रीय धरातल पर किसी राजनैतिक कारवाई में कोई भाग नहीं ले सकते, परन्तु यदि उनके विभाग को आपत्ति न हो तो वे स्थानीय राजनैतिक कार्यों में भाग ले सकते हैं।

लोक-कर्मचारियो के संगठन (Employees organization) — लोक-कर्मचारियो के संगठन सामान्यतः दो प्रकार के होते हैं—व्यावसायिक संगठन तथा ट्रेड यूनियन। व्यावसायिक संगठन किसी खास प्रकार के टकनीकल ज्ञान सम्पन्न लोगों के संगठन होते हैं, जैसे डाक्टर, इंजीनियर आदि। इन संगठनों का उद्देश्य सदस्यों के बीच पारस्परिक सम्पर्क स्थापित करना तथा व्यवसाय से सम्बद्ध आवश्यक खोजों के कार्यक्रम संचालित करना है। एक समय तो लोक-कर्मचारियो के २०० से भी अधिक संघ बन गये थे। कालान्तर में उनका एक-दूसरे से विलयन हो गया। फिर भी उनकी संख्या बहुत ज्यादा है। सिविल सर्विस, क्लरिकल एशोसियेशन, सोसाइटी ऑफ सिविल सर्वेन्ट्स, फर्स्ट डिवीजन एशोसियेशन, इंस्टिट्यूशन ऑफ प्रोफेशनल सिविल सर्वेन्ट्स आदि संघ विभिन्न वर्गों के कर्मचारियों के प्रमुख संघ है। व्यावसायिक संघो के अतिरिक्त श्रमिक संघो (Trade Unions) की इंगलैंड में बहुतायत है। लोक-कर्मचारी वर्ग इससे अछूता नहीं रह सका है। अपनी मांगों की स्वीकृत कराने के लिए श्रमिक संघो के पास अन्तिम अस्त्र हड़ताल का होता है। ब्रिटेन में कानून तो हड़ताल करने के अधिकार को न स्वीकार करता है और न उसका निषेध करता है। परन्तु सेवा नियमो के अनुसार अवज्ञा की स्थिति में कर्मचारियो को पदच्युत किया जा सकता है और उनको पेंशन से भी वंचित किया जा सकता है।

लोक-सेवाओं में कर्मचारियों के कष्टो के निवारण के लिए व्यावसायिक वर्गों से भिन्न सामूहिक मोल तोल (Arbitration) के तरीको को अपनाया जाता है। इसके दो मुख्य तरीके है—प्रतिनिधि समिति (Representative Council) और मध्यस्थ मण्डल (Arbitration Board)। प्रतिनिधि समितियो का सवश्रेष्ठ उदाहरण ह्विटले परिषद् (Whitley Council) है। इन समितियों की स्थापना १९१६ ई० में ह्विट्ले समिति (Whitley Committee) द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर की गयी है। रिपोर्ट में व्यक्तिगत व्यापारिक संगठनों में कर्मचारियों तथा सेवा योजको के सम्बन्धो पर विचार किया गया था। यह सुझाव दिया गया था कि ऐसी समितियों की रचना की जाय जिनमें कर्मचारियों तथा सेवा-योजकों के प्रतिनिधियों को बराबर स्थान दिया जाय तथा दोनो पक्षो के संयुक्त परामर्श से ही कोई निर्णय लिया जाय। औद्योगिक क्षेत्र में परिषदों की व्यवस्था को लागू किया।

लोक-कर्मचारी वर्ग का ध्यान भी इस ओर आकृष्ट हुआ। १९१९ में कर्मचारी संघों (Staff Associations) तथा विभागों ने विचार-विमर्श के उपरान्त एक संयुक्त रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें सम्पूर्ण वर्ग के लिए एक राष्ट्रीय ह्विट्ले परिषद् तथा प्रत्येक विभाग के लिए पृथक् विभागीय ह्विट्ले परिषद संगठित किये जाने का सुझाव दिया गया। अन्त में, सरकार ने ह्विट्ले परिषदों की स्थापना का सुझाव स्वीकार कर लिया। इन परिषदों का उद्देश्य है, सेवा-सयोजक के रूप में प्रशासक तथा विभाग में काम करनेवाले कर्मचारियों के बीच सहयोग स्थापित करना, शिकायतों को निबटाने के लिए एक यंत्र की स्थापना करना तथा लोक-सेवा के विभिन्न अंगों के अनुभव को एक स्थान पर जुटाना।

ह्विट्ले परिषदों के निर्माण के लिए कर्मचारियों को दो वर्गों में बाँट दिया जाता है—निम्न स्तरीय कर्मचारी तथा उच्च पदाधिकारी। परिषदों में दोनों वर्गों के कर्मचारियों का समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है। राष्ट्रीय ह्विट्ले परिषद् (National Whitley Council) में ४५ सदस्य हैं जिनमें से आधे सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और आधे कर्मचारी संघों के प्रतिनिधि होते हैं। इन सदस्यों के कर्मचारियों के अतिरिक्त तीन संसद के सदस्य, एक ट्रेजरी का प्रतिनिधि तथा एक श्रम मंत्रालय का प्रतिनिधि रहता है। ट्रेजरी की स्थापना शाखा का नियंत्रक (Controller of Establishment Branch of the Treasury) इसका पदकारणत (ex officio) अध्यक्ष होता है। प्रत्येक विभाग में भी विभागीय समस्याओं पर विचार करने के लिए विभागीय परिषदें होती हैं जिनका संगठन राष्ट्रीय परिषद् के आधार पर होता है। इनके अतिरिक्त प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय (District or Regional) परिषदों की भी व्यवस्था है। परिषदों के निम्नलिखित कार्य हैं —

(i) कर्मचारियों की शिकायतों को व्यक्त करने के लिए एक यंत्र की व्यवस्था करना

(ii) प्रशासकीय यंत्र एवं संगठन के अनुसार लाने के लिए कर्मचारियों के विचारों तथा अनुभवों का प्रयोग करना,

(iii) कर्मचारियों के प्रशिक्षण को प्रोत्साहन देना, एवं

(iv) प्रशासकीय कार्यकुशलता तथा कर्मचारियों के हितों में वृद्धि करने के लिए प्रशासन एवं कर्मचारियों के बीच सहयोग स्थापित करना।

परिषदों की शक्ति परामर्शदात्री (Advisory) है। इनकी स्थापना के फलस्वरूप उच्च पदाधिकारियों तथा निम्न कर्मचारियों के बीच मित्रता एवं सहयोग की भावना ने जन्म लिया है तथा कर्मचारियों की कठिनाइयों का निवारण सुगमतापूर्वक हो जाता है।

## ३ अविशेषज्ञ मन्त्रिगण
### (Amateur Ministers)

अविशेषज्ञ तथा विशेषज्ञ का समन्वय —अब हम ब्रिटिश शासन व्यवस्था की एक मुख्य देन पर विचार करेंगे। यह दो तत्त्वों के समन्वय पर आधारित है—प्रशासकीय विशेषज्ञ (Experts) तथा राजनीतिक अविशेषज्ञ (Amateurs)। शासन का संचालन वस्तुतः लोक-सेवा के कर्मचारीगण करते हैं। वे दक्ष तथा निपुण होते हैं तथा मन्त्रियों को नीति निर्धारण में सहायता देते और विधियों को क्रियान्वित करते हैं। लेकिन ये विशेषज्ञ कर्मचारी अविशेषज्ञ

बल्कि इस कारण कि हमको उनकी प्रशासनिक योग्यता पर विश्वास है, प्रशिक्षा के कारण उनमें वे गुण विद्यमान है जिनके बल पर वे आरम्भ एव निर्णय दोनो कार्य कर सकेगे। यही वे गुण है जिनके बिना शासन चलाया नही जा सकता और गुण राजनीतिक अध्यक्ष म भी होने चाहिए यदि वह अपने पद का सफलतापूर्वक निर्वहन करना चाहता हे।

## ४ नौकरशाही शासन की ओर बढती हुई प्रवृत्ति
## (Growing tendency towards Bureaucratic Government)

ब्रिटिश शासन-यन्त्र के ऊपर यह आक्षेप है कि यह कर्मचारी वर्ग या राज्य बनता जा रहा है। राम्जे म्योर का कथन है कि इगलैंड मे नौकरशाही राज्य इस कारण पनप रहा है कि वहाँ के मन्त्रिमण्डल सदन के प्रति उत्तरदायी होते है। उनका कहना है कि स्थायी सिविल सर्विस के अधिकारियो का प्रभाव लगातार शासन के कामो मे, विधि तैयार करने मे एव वित्त के मामलो मे पडता है जो ब्रिटिश शासन का अग बन गया है। अत 'कर्मचारियो द्वारा शासन' आवश्यक हो गया है, यद्यपि इसकी शक्ति उत्तरदायित्वपूर्ण मन्त्रिमण्डल के सिद्धान्त के कारण कुछ मर्यादित है।

नौकरशाही की शक्ति —यहाँ नौकरशाही की शक्ति के रहस्य का समझ लेना उचित होगा। पहले इसकी शक्तियो का कुछ विस्तारपूर्वक ज्ञान आवश्यक है। दो वर्गों मे विभाजित इसकी शक्तियो पर विचार किया जा सकता है। प्रथम, अप्रत्यक्ष क्रियाएँ और द्वितीय, जो उन्हे औपचारिक रूप से प्राप्त है। प्रथम प्रकार की शक्तिया विधायक, कार्यकारिणी, न्याय तथा प्रशासन-क्षेत्र मे हैं। इस वर्ग म हम सिद्धान्त तथा व्यवहार मे महान् अन्तर पाते है। विधायक क्षेत्र मे उच्च अधिकारियो की सिफारिश पर सरकारी विधेयक स्थायी अधिकारियो द्वारा तैयार किये जाते है। ये अधिकारी मन्त्री को सुझाते है कि अमुक विषय पर विधि-निर्माण आवश्यक है। विभागीय विशेषज्ञ का यह सुझाव मन्त्री द्वारा सदैव स्वीकृत कर लिया जाता है। कार्यकारिणी के क्षेत्र मे मुख्य निष्पादक अथवा मन्त्री विशेषज्ञो की सम्मति मे पथदर्शन प्राप्त करते है। नियुक्तिया, नीति निर्धारण आदि म प्रशासकगण अप्रत्यक्ष रूप से प्राप्त प्रभाव का उपयोग करते है। न्यायक्षेत्र मे भी न्यायाधीशो की नियुक्ति मे तथा क्षमादान मे स्थायी अधिकारियो की सम्मति कार्य करती है। प्रशासन के क्षेत्र मे भी मन्त्री अथवा विभागीय अध्यक्ष का स्थायी अधिकारियो की सम्मति के अनुकूल कार्य करना पडता है। राम्जे म्योर ने इसके कारणो को सुन्दर रूप से व्यक्त करते हुए लिखा है कि एक नव नियुक्त मन्त्री के लिए यह मन्त्रिपद सामान्य राजनीति म प्राप्त सफलताओ का प्रतिफल होता

1　"We send men into the Treasury not because they are trained economists, so also in the ministry of agriculture or the Board of education They are valuable administrators less because they have expert knowledge of a technical subject matter but because we believe, on the evidence rightly, that their training will endow them with qualities of judgment and initiative without which no Government can be successfully run But these are exactly the qualities of a politician must have if he is to be successful, normally, in the struggle for peace "　—Laski

है। अधिकाश मामलो म देखा गया है कि जिस विभाग का उसे अध्यक्ष बनाया गया है उसका उस विशिष्ट ज्ञान नही होता। विभागीय जटिलताओ तथा वृहत् समस्याओ का भी उसे ज्ञान नही होता और फिर उसका अधिकाश समय ससदीय तथा मन्त्रिमण्डलीय विवादो, चुनाव की सरगर्मी, लोक समारोह आदि मे चला जाता है। उसे ऐसे अधिकारियो के साथ काय करना पडता है जो उससे अधिक क्षमता तथा योग्यता रखते ह तथा जो विभाग की समस्याओ के अध्ययन म कही अधिक समय देते हैं तथा जिनका विगत जीवन भी उ ही समस्याओ के अध्ययन मे व्यतीत हुआ है। वे उसके समक्ष सैकडो कठिन समस्याएँ निणय के लिए लाते ह, जिनम से अधिकाश के विषय मे वह कुछ नही जानता। वे उसके समक्ष तकपूण तथा तथ्यो से दृढीकृत सुझाव रखते है। स्पष्ट है कि कोई भी म त्री ९९ प्रतिशत मामलो म सहमति प्रकट करेगा तथा बिन्दु चिह्नित स्थान पर अपने हस्ताक्षर करेगा। सौवें भाग म दलीय सिद्धान्त अथवा म त्री द्वारा व्यक्त आश्वासन हो सकता है। इस प्रकार लगभग सदैव कार्यालय की नीति ही विजयी होती है। इसकी शाति निरतरता, ज्ञान व्यवधान, तथ्यो की पूण जानकारी इसके सबल अस्त्र है जिन पर विजय एक असाधारण योग्यता का व्यक्ति ही पा सकता है।

अब हम नौकरशाही के दूसरे प्रकार की शक्ति पर विचार करेंगे अर्थात वे शक्तियाँ जो उ हें औपचारिक रूप से सुपुर्द की गयी है। विधि निर्माण के क्षेत्र मे प्रशासकगण हस्तातरित तथा कार्यकारिणी विधिनिर्माण के अतगत प्रभाव डालते ह। इसका अथ यह है कि विधान-मण्डल कानूनो को सामान्य रूप मे पारित करता है और उ हें लागू करने के सिलसिले मे प्रशासकों को विस्तृत नियम तथा विनियम बनाने का अधिकार है। निष्कष यह कि ससद् की सर्वोच्चता के अतगत प्रशासन-अधिकारियो को विधि निमाण का अधिकार है।

कारण —कमचारियो की शक्ति दिनानुदिन बढती चली जा रही है। नौकरशाही की प्रवृत्ति इस सदी का महत्त्वपूण विकास है। इस विकास के कई कारण (Causes) है। प्रथम, पूँजीवाद के विकास के साथ राज्यो के कार्यों म कई गुनी वृद्धि हुई है। उदाहरणाथ इगलैंड मे औद्योगिक क्रान्ति ने उद्योगो के दोषो को दूर करने के लिए ससद् को अनेक अधिनियम बनाने पर विवश किया। इन कानूनो को प्रवर्तित करने के लिए अनेक अधिकारियो की आवश्यकता हुई। द्वितीय, विभिन्न राज्यो मे समाजवाद के विकास ने राज्य का प्रशासन के अनेक क्षेत्र लेने के लिए बाध्य किया, जैसे उद्योगो पर स्वामित्व। तृतीय 'लोकसेवाओ मे योग्यता सिद्धात' के प्रचलन के फलस्वरूप लोकसेवा आयोग स्थापित हुए जिन्होन शासन को विश्वविद्यालयो की योग्यतम प्रतिभाएँ प्रदान की तथा इन व्यक्तियो ने महान् शक्तियाँ प्राप्त की क्योकि अन्त मे शक्ति योग्यता का ही वरण करती है। चतुथ, जीवन वृत्ति प्रणाली, जो लोक सेवको को आजीवन व्यवसाय देती है, के प्रचलन ने उ ह पद का स्थायित्व दिया और स्थायित्व ने उन्हें अनुभव तथा शक्ति दी। आधुनिक काल मे कुछ विकासो के कारण नौकरशाही शक्तिशाली होती जा रही है। पचम, मन्त्रिगण अविशेषज्ञ होते ह तथा उनके पास विभागो के सूक्ष्म कार्यों के निरीक्षण का समय नहीं रहता और दूसरी ओर प्रशासकीय अधिकारी विशेषज्ञ होने के कारण मन्त्रियो के उत्तरदायित्व की आड मे प्रशासनिक नीति सचालन करते है। षष्ठ, प्रशासनिक न्याय-व्यवस्था के अतगत आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रो म मन्त्रियो तथा उनके विभागो को कतिपय न्यायिक प्रदान किये गये है

जिनके निणय के विरुद्ध किसी न्यायालय मे अपील नही की जा सकती। सप्तम, प्रदत्त विधायन (Delegated Legislation) का विकास ससद् शक्ति के ह्रास तथा सेवा की शक्ति-वृद्धि का एक प्रमुख कारण है।

नौकरशाही शासन का आक्षेप गलत — अनेक विद्वानो ने जिसमे ह्यूवर्ट, राम्जे म्योर, सी० के० एलन आदि के नाम उल्लेखनीय हैं, इन नौकरशाही की बढती हुई प्रवृत्ति का विरोध किया है और उसके विरुद्ध चेतावनी दी है। लेकिन लास्की, लॉवेल इत्यादि विद्वानो ने दूसरा दृष्टिकोण अपनाया है। वे नौकरशाही के व्यापक प्रभाव मे किसी प्रकार का खतरा महसूस नही करते है। लास्की तो इसे नौकरशाही मानता ही नही, क्योकि नौकरशाही मे अन्तगत सामान्य नागरिको की स्वतन्त्रताएँ सकट मे पड जाती है, जो इगलैंड मे सम्भव नही है। लॉवेल ने साफ-साफ कहा है कि इगलैंड म नौकरशाही का भय इस कारण कम हो गया है कि वहा अविशेषज्ञ एव विशेषज्ञ का विशेष प्रकार का मेल है जिसके फलस्वरूप राजनीतिक एव अराजनीतिक शासन के तत्त्वो मे स्पष्ट भेद है। सरकारी कमचारी केवल मन्त्रिमण्डल को जानकारी तथा तथ्य प्रदान करते है और सरकार की नीतियो को क्रियान्वित करते हैं। न तो वे शासन पर ही छाये रहते है और न शासन की प्रकृति एव स्वरूप को ही बनाते है। शासन का वास्तविक सचालक विभाग का अध्यक्ष उत्तरदायी मन्त्री है। वह ससद तथा जनता की इच्छा के अनुसार नीति निर्धारित करता है और कर्मचारीगण अपने को उस नीति के अनुसार ढालते है। मन्त्रियो की ओट मे कमचारी किसी प्रकार का अन्याय भी नही कर सकते, न तो कोई अनुचित काय ही कर सकते है। यदि वे ऐसा करते हैं तो मन्त्रियो से प्रश्न पूछा जा सकता है। किसी भी विषय पर ससद मे विवाद हो सकता है जो पूरे मन्त्रिमण्डल के लिए हानि सिद्ध हो सकता है। अत मन्त्री सदैव चौकन्ना रहता है कि लोक-सेवक कोई गलती नही करें और लोक-सेवक भी सदैव सावधान रहते कि उनकी गलती से विभागीय अध्यक्ष या मन्त्री सकट मे न पड जायें। निष्कर्ष रूप म न्यूमैन के शब्दो का उद्धत करना उचित होगा "अधिनायकवाद या तानाशाही कहे जाने का कोई तथ्ययुक्त कारण नही है। यहा यह याद रखना चाहिए कि ब्रिटिश 'सिविल सर्विस राज्य के अन्तगत राज्य नही है। जैसा कि जमन सिविल सर्विस था अपितु यह एक प्रजातान्त्रिक तथा उत्तरदायी सरकार का, और जिसके अन्तर्गत बड़े पैमाने पर शक्ति का दुरुपयोग तुरत सावजनिक प्रतिक्रिया पैदा करेगा और जिसके फलस्वरूप अनेक सिर लुढकते नजर आयेंगे। जनपद-सेवक के सिर पर उत्तरदायी मन्त्री है जिसका काम सिविल सर्विस को यह बतलाना है कि जनता क्या नही चाहती है।"[1]

---

1 "There is no factual reason as yet to speak of 'despotism' or 'dictator ship' It is important to remember that the British Civil Service is not a 'State within the State as the German Civil Service used to be but is post of a democratic and responsible form of government in which large scale abuse of power would lead to a quick and drastic public reaction which would cause some heads to roll One top of civil servant there is still the responsible minister, whose function it is to tell the civil Service what the public won't

—*B C Neumann*,

## सारांश

शासन का कार्य क्षेत्र तथा उसके उत्तरदायित्व की वृद्धि वर्तमान शताब्दी तक महत्वपूर्ण विकास है। शासन को सुविधा के दृष्टिकोण से अनेक विभागों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक विभाग में अनेक पदाधिकारी होते हैं।

शासन के संचालन के लिए एक प्रशासक वर्ग होता है। प्रशासक वर्ग का शासन संचालन में सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थान है। प्रशासन के कर्मचारियों को निम्नलिखित वर्गों में बाटा जा सकता है (i) प्रशासनिक वर्ग (ii) अधिशासी वर्ग (iii) लिपिक वर्ग (iv) लेखक सहायक वर्ग, तथा (v) व्यावहारिक प्राविधिक एवं वैज्ञानिक कार्यकर्ता वर्ग।

ब्रिटिश शासन व्यवस्था दो तत्वों के समन्वय पर आधारित है—प्रशासकीय विशेषज्ञ तथा राजनीतिक अविशेषज्ञ। अविशेषज्ञ मन्त्री सरकार को लोकप्रिय और उत्तरदायी बनाते हैं और दक्ष प्रशासक उसे व्यावहारिक रूप देते हैं।

ब्रिटिश शासन यन्त्र पर यह आक्षेप लगाया जाता है कि वहाँ नौकरशाही का शासन है। यह कथन सत्य है कि अनेक कारणों से नौकरशाही की शक्ति बढ़ती जा रही है। लेकिन यह कहना गलत है कि ब्रिटेन में कर्मचारी वर्ग का राज्य है।

## प्रश्न

1 Discuss the organisation and role of the civil services in England
(ब्रिटिश सिविल सर्विस के संगठन तथा कार्य का वर्णन करें।)

2 Describe carefully the activities and functions of the amateurs and experts in the British constitution
(ब्रिटिश संविधान में विशेषज्ञों तथा अविशेषज्ञों के कृत्यों की आलोचनात्मक विवेचना करें।)

3 Elucidate Sydney Low's remark that the British Government is a "government by amateurs?" Do you think that this is the case today? Give illustrations
(सिडनी लो के इस कथन की विवेचना कीजिये कि ब्रिटिश शासन "अविशेषज्ञों का शासन" है। क्या आप इस स्थिति से सहमत हैं? सोदाहरण समझाइये।)

4 How do you account of the growing influence of the Civil Services in modern democratic government? Give suitable illustrations
(वर्तमान जनतन्त्रात्मक शासन में लोक सेवा के प्रभाव की वृद्धि के कारण बतावें।)

5 "The permanent official, like the king can do no wrong Both are shielded by the responsibility of the ministers" Examine the statement
("सम्राट की तरह ही स्थायी कर्मचारी वर्ग भूल नहीं कर सकता। दोनों मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण में छिपे हुए हैं।" इस कथन की समीक्षा करें।)

6 "Bureaucracy thrives under the cloak of ministerial responsibility" Discuss
("मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण में नौकरशाही का बोलबाला है।" इस कथन की समीक्षा करें।)

7 The British Parliament is a tool in the hands of the ministers and the ministers are as tools in the hands of the permanents officials" Examine

("ब्रिटिश ससद मन्त्रियो के हाथ मे और स्थायी कर्मचारी वर्ग के हाथ मे खिलौने के समान है।" इस कथन की विवेचना करें।)

8 "The nations has been saved from a bureaucracy by the sharp distinction between political and non-political officials" Discuss

("राजनीतिक तथा अराजनीतिक पदाधिकारियो के बीच कार्य वितरण के कारण, राष्ट्र नौकरशाही से सुरक्षित है। ब्रिटिश लोक-सेवा के प्रसग मे इस कथन की व्याख्या करें।)

"*It is a fundamental principle with English lawyers that parliament can do everything but cannot make a woman a man and a man a woman*" —**De Lolme**

# ८ ब्रिटिश संसद् विकास और सम्प्रभुता
## (The British Parliament Growth and Sovereignty)

१ संसद् का विकास— 'संसद' शब्द का अर्थ, संसद की उत्पत्ति ।

२ संसद् की सम्प्रभुता— संसद की सम्प्रभुता का अर्थ, संसद की सम्प्रभुता की आलोचना, निष्कर्ष ।

## १ संसद् का विकास
### ( Growth of Parliament )

इंगलैंड संसदीय प्रणाली का आदर्श नमूना है। वह "तर्क द्वारा नहीं बल्कि संसद् द्वारा शासित होता है (डिजरैली)।"[1] संसद् ही सर्वप्रभु है, उसकी सत्ता सर्वोपरि, असीमित तथा निरंकुश है। इतना ही नहीं, विश्व को ब्रिटेन की यह अनोखी देन भी है। जॉन ब्राइट ने ठीक ही कहा है—"इंगलैंड संसदों की जननी है।"[2] विश्व के अन्य राष्ट्रों की संसदें ब्रिटिश संसद की नकल हैं।

'संसद्' शब्द का अर्थ —संसद् के दो रूपों में अर्थ लगाया जा सकता है—वैधिक तथा व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से। वैधिक अर्थ में, संसदीय विधियों में जैसा अंकित रहता है, वे महामान्यवर सम्राट् द्वारा लार्ड स्पिरिचुअल और टेम्पोरल तथा कामन्स के परामर्श से निर्मित होती हैं। संसद् का कार्य है विधि-निर्माण, और विधि निर्माण सम्राट् लार्ड-सभा तथा लोक सभा के सहयोग से होता है। अतः वैधिक अर्थ में संसद् तीन अधिकारियों के मिलने से निश्चित होता है—सम्राट, लार्ड-सभा तथा लोक सभा। व्युत्पत्ति के दृष्टिकोण से 'पार्लियामेंट' की उत्पत्ति फ्रेंच भाषा के शब्द 'पार्लेमां' से हुई है जिसका अर्थ होता है—"गपशप की दूकान" (Talking shop)। १६ वीं शताब्दी के उग्र वामपंथी लोगों तथा आधुनिक आलोचकों के अनुसार संसद गप लड़ाने का अड्डा है। यद्यपि संसद् का यह नामकरण उपहास के अर्थ में किया गया था, फिर भी यह नामकरण संसद् शब्द का स्पष्टीकरण कर देता है। संसद वह स्थान है जहाँ लोग बैठकर राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं के सम्बन्ध में बातें करते हैं, जैसा कि लार्डसभा तथा लोक-सभा में होता है।

1 "England is not governed by logic but by Parliament" —*Benjamin Disraeli*

2 "England is the Mother of Parliament" —*John Bright*

संसद् की उत्पत्ति—११ वीं शताब्दी का "चेंसन डी रोलेण्ड" (Chanson de Roland) सबसे पहला प्रलेख है जिसमें पार्लियामेंट शब्द का प्रयोग किया गया है और अर्थ बतलाया गया है "दो व्यक्तियों में परस्पर बातचीत"। गौण रूप में संसद का अर्थ होता था, "कुछ व्यक्तियों का वह समुदाय जहाँ कुछ परामर्श होता है।" उसी युग में रनीमेड (Runny medy) की सभा को संसद् की संज्ञा दी गई थी जिसमें सम्राट् जॉन ने कुलीन वर्ग को आज्ञापत्र प्रदान किया था। परन्तु १३ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में संसद शब्द का विशेष प्रयोग होने लगा। १२५८ ई० में कुलीनों ने ऑक्सफोर्ड में एक सुधार की माँग की कि वर्ष में तीन संसदों की व्यवस्था की जाय जिनमें "राजा और राज्य के सम्बन्ध में परामर्श हो।" इस प्रकार राजाओं द्वारा आहूत सभाओं के लिए प्रयुक्त होने पर इसका विशिष्ट अर्थ हो गया—विचार विमर्श सम्बन्धी कार्यक्रम। इसके अतिरिक्त इसमें एक अन्य मूल तत्त्व का समावेश हुआ—प्रतिनिधित्व परामर्श। प्रतिनिधित्व की विचार शिलाओं पर आधुनिक संसद् की नींव पड़ी। नामन संक्रमण युग से ही राजा देश के विभिन्न भागों में दरबार करते थे तथा धर्माधिकारियों और जमींदारों से राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों पर विचार-विमर्श तथा वार्तालाप किया करते थे। यद्यपि वे व्यक्ति जनता के प्रतिनिधि नहीं थे, फिर भी प्रतिनिधित्व का अंश वर्त्तमान था। १२१३ ई० में यह सिलसिला चरम-सीमा पर पहुँच गया जबकि राजा जॉन ने देश के प्रत्येक नगराधिपति को आज्ञा दी कि वह अपने अपने प्रदेश से चार उपाधियुक्त प्रतिष्ठित व्यक्तियों को राजा के साथ राज्य की समस्याओं पर बात-चीत करने के लिए भेजें। इसीमें संसद शब्द के आधुनिक अर्थ बीज रूप में वर्त्तमान हैं।

संसद् का इतिहास—अब हम संक्षेप में संसद के ऐतिहासिक विकास पर विचार करेंगे। ब्रिटेन की अन्य राजनीतिक संस्थाओं की तरह संसद् भी 'संयोग की संतान' है, वह किसी योजना का नहीं, अपितु इतिहास के विकास का परिणाम है। यों तो संसद के अंश विटनाजेमूट तथा ग्रेट कौंसिल में भी मिलते हैं, लेकिन इसका वास्तविक बीजारोपण सम्राट जान के राज्यकाल १२१५ ई० में हुआ। १५ जून, १२१५ ई० को जान ने 'मैग्ना चार्टर' (Magna Charter) पर हस्ताक्षर किया जो कुलीन वर्गों की विजय का प्रतीक था। लेकिन इससे कुलीन वर्ग राज्य के संघर्ष का अन्त नहीं हुआ, बल्कि 'बिना प्रतिनिधित्व के कर नहीं' (No taxation without representation) के सिद्धान्त ने संघर्ष को तीव्रतर बना दिया। १२६५ ई० में साइमन डी मोंटफोर्ड (Simon de Montford) द्वारा आधुनिक अर्थ में प्रथम बार संसद् आहूत हुई—जिसमें काउन्टी तथा नगरों के प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। १२९५ ई० में एडवर्ड प्रथम ने आदर्श संसद (Model Parliament) को आहूत किया जिसमें धर्माध्यक्ष (Bishops), कुलीन (Earl), महाकुलीन (Barons) तथा नगरों, प्रान्तों आदि के प्रतिनिधियों ने भाग लिया। इस संसद के दो महत्त्वपूर्ण परिणाम हुए। प्रथम, संसद-सदस्य धन की माँग की मंजूरी देते तथा स्थानीय कष्ट गाथाओं जिन्होंने बाद में राष्ट्रीय कष्ट, गाथाओं का रूप लिया, की ओर सम्राट का ध्यान आकृष्ट करते। द्वितीय, सम्राट् बिना संसद की स्वीकृति के कोई कर नहीं ले सकता था। इस प्रकार संसद् की स्थापना तो हो चुकी थी, उसकी सर्वोच्चता की स्थापना की भी शुरूआत हो गई। १६८८ ई० की 'रक्तहीन क्रान्ति' (Bloodless Revolution) ने यह स्पष्ट कर दिया कि देश का वास्तविक शासक संसद ही है। संसद द्वारा राजगद्दी के लिए

हनोवर वश को आमत्रण ने तो इस तथ्य की ओर पुष्टि कर दी। इस प्रकार सम्राट और ससद के बीच का सघष समाप्त हो गया। लेकिन अभी तक ससद् पूणरूपण प्रजातात्रिक न हो पायी थी। सिफ कुछ हजार व्यक्तियो को ही मतदान प्राप्त था। १८३२ से १९२८ ई० तक कई मताधिकार सम्बधी सुधार हुए जिनके द्वारा क्रमश मध्यमवग को, गृह स्वामियो को वयस्क पुरपो को, ३० वप से ऊपर की युवतियो को और अन्त मे सभी २१ वप से अधिक आयुवाले स्त्री-पुरुषा का मताधिकार मिल गया।

## २. ससद् की सप्रभुता

## (Sovereignty of Parliament)

**ससद की सप्रभुता का अर्थ** —विगत शताब्दियो म ब्रिटिश सवैधानिक विकास की कहानी ससद् तथा सम्राट् के बीच शासन-सत्ता पर प्रभुत्व के लिए सघप की कहानी है। सतरहवी सदी के उत्तरार्द्ध मे ससद के पक्ष मे करीब करीब निणय हो चुका था। अठारहवी सदी म जनतात्रिक विकासो के परिणामस्वरूप ससद् की 'सप्रभुता तथा सर्वोपरिता' राजनीतिक तथ्य बन गयी। आज अन्य देशो को विधायिकाओ से भिन्न ब्रिटिश ससद सम्पूण प्रभुत्व-सम्पन्न निकाय है। प्रो० डायसी ने कहा कि "वैधिक रूप से ससद् की सप्रभुता हमारी राजनीतिक व्यवस्था की प्रमुख विशेषता है।"[1] आगे उसने ब्लैकस्टोन के शब्दो मे सर एडवर्ड कोक के विचार को उद्धृत किया है—"ससद् की शक्ति एव अधिकार क्षेत्र इतना महान् श्रेष्ठ एव अनियत्रित है कि उस पर न किसी व्यक्ति का, न कारणो का, और न रुकावट का ही बधन है।"[2] फिर ससद् को सप्रभुता की इन शब्दो म व्याख्या की गयी है। कानून के सम्बन्ध म ससद को असीमित तथा निरकुश शक्ति है। वह किसी भी विषय मे सम्बन्धित धार्मिक या अधार्मिक, नागरिक या सैनिक विधि का निर्माण कर सकती है, विधि को प्रमाणित करती, उसकी व्याख्या करती, उसे पुनर्जीवित करती या रद्द करती है। साधारण नियमो से ऊपर सभी प्रकार की कायवाहियाँ, झगडे-झझट या उनके उपाय इसके अधिकार क्षेत्र मे आते है। यह राजपद के उत्तराधिकार के नियमो को सचालित कर सकती है या नये नियम बना सकती है जैसा कि हेनरी अष्टम तथा विलियम तृतीय के राजकाल मे हुआ था। यह देश मे स्थापित धम को पलट सकती है। यह राज्य के सविधान तथा स्वय ससदा मे सशोधन ला सकती है या उन्हे पूण नवीन रूप दे सकती है, जैसे—'एक्ट आफ यूनियन' (Act of Union) त्रिवार्षिक या सप्तवार्षिक चुनाव सम्बन्धी नियम। थोडे म यह सब कुछ कर सकती है, असम्भव को सम्भव बना सकती है। किसी प्रकार का विधान यह बना सकती है, राजतन्त्र को गणतन्त्र मे बदल सकती है, राज्य सिंहासन के नियमो म परिवर्तन ला सकती है, युद्ध या शान्ति की घोषणा कर सकती है, नये करो को लागू कर सकती है। इस प्रकार ससद कोई भी काम कर सकती है, चाहे वह पागलपन का हो या बुद्धि का। डी० लोमे, नामक लेखक ने तो यहाँ तक कहा है कि

1 "The Sovereignty of parliament is, a legal point of view, the dominant characteristic of our political institution" —*Prof Dicey*

2 "The power and Jurisdiction of parliament are so transcendent and absolute as it cannot be confined either by persons, or causes within any bounds" —*Sir Edward Cole*

"अँग्रेजी विधान-नेताओं का यह आधारभूत सिद्धांत है कि संसद् स्त्री को पुरुष और पुरुष को स्त्री बना देने के अतिरिक्त और सब कुछ कर सकती है।"[1] भले ही यह असंगत या पागलपन सा दीख पड़े। डायसी ने इस सम्प्रभुता का अभिप्राय बतलाया है कि—

(क) ब्रिटिश संसद कोई भी कानून बना सकती है,

(ख) किसी कानून का भंग कर सकती है, और

(ग) ब्रिटिश संविधान में कोई ऐसा सीमा-चिह्न नहीं है, जिससे यह निर्णय हो सके कि कौन कानून मौलिक और कौन अमौलिक है।

संसद की सम्प्रभुता का अन्य देशों से विभेद समझ लेना आवश्यक है। प्रथम, इंगलैंड में संसद् पर कोई कानूनी बन्धन नहीं है। उसकी शक्तियाँ अलिखित तथा असीमित हैं। कोई न्यायालय उसको चुनौती नहीं दे सकता, संसद द्वारा स्वीकृत विधि को न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकता, लेकिन इसके विपरीत अमेरिका में कांग्रेस की शक्ति संविधान द्वारा लिखित तथा मर्यादित है। वह अपनी सीमा को लाँघ नहीं सकती, अन्यथा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा उसके कार्य को असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है। इस प्रकार ब्रिटिश संसद् की शक्तियाँ असीमित हैं, जबकि अमेरिकन कांग्रेस की शक्तियाँ सीमित तथा मर्यादित हैं। द्वितीय, ब्रिटेन की साधारण विधि तथा संवैधानिक विधि में कोई अन्तर नहीं है। अतः साधारण विधि की प्रणाली से ही संवैधानिक विधि में परिवर्तन लाया जा सकता है। संसद् को संविधान में किसी प्रकार का संशोधन करने का अधिकार है। यहाँ तक कि वह संविधान को नया रूप दे सकती है, राजतन्त्र को गणतन्त्र में बदल सकती है। लेकिन अमेरिका में संविधान में परिवर्तन एक प्रक्रिया द्वारा ही लाया जा सकता है। इस क्षेत्र में भी ब्रिटिश संसद् के विपरीत अमेरिकन कांग्रेस की शक्ति बहुत सीमित है। अतः ब्रिटेन में संसद की सर्वोच्चता है, जबकि अमेरिका में संविधान की सर्वोच्चता है।

निष्कर्षतः संसदीय सर्वोच्चता का तात्पर्य यह है कि संसद जो कुछ चाहे, जिस किसी रूप में भी चाहे विधि निर्माण कर सकती है तथा संसद जो भी कानून स्वीकार करे वह देश का कानून है। संसद द्वारा निर्मित कानून के न्यायालय में आचरण होता है। न्यायालय उसके द्वारा पारित किसी भी विधि का उल्लंघन नहीं कर सकता है और न तो इसको अवैध या अप्रमाणिक ठहराया जा सकता है, क्योंकि देश में संसद का कानून ही सर्वोच्च है, यहाँ तक कि न्यायभावना (equity) तथा सामान्य विधि (Common Law) भी संसद द्वारा पारित किसी नियम का उल्लंघन नहीं करती। फिर संसद द्वारा पारित दो नियमों में विरोध हो तो नया नियम पूर्व नियम का स्थान ले लेगा। अन्त में संविधान सभा है और विधान परिषद भी अर्थात उसके लिए संवैधानिक विधि तथा साधारण विधि में कोई अन्तर नहीं है। इस प्रकार संसद सम्प्रभुता तथा सर्वोपरि निकाय है।

1 "It is a fundamental principle with English lawyers that parliament can do everything but cannot make a woman a man and a man a woman."
—De Lolme

**संसद् की प्रभुता की आलोचना** —किन्तु संसद् की प्रभुता वास्तविक तथ्य नहीं है। वह केवल कानूनी है। डायसी का कहना है कि 'संसद् की सम्प्रभुता असंदिग्ध कानूनी तथ्य।"[1] कोक, डी लोमे आदि विद्वानों ने सिर्फ इसके वैधानिक पहलू के बारे मे विचार किया। उन्होंने उसके व्यावहारिक पहलू अर्थात नित्यप्रति की सच्चाइयों पर ध्यान नहीं दिया। यद्यपि संसद विधानत सम्प्रभु है, लेकिन व्यावहारिक जगत् में भी बहुत सी आचार-विषयक तथा राजनीतिक रुकावटें है, जो संसद् की शक्ति पर बाधा डालती है और उसकी सम्प्रभुता को मिथ्या बनाती है।

(i) **जनता का विरोध** —संसदीय सम्प्रभुता पर सबसे बड़ा प्रतिबन्ध है, जनता का विरोध (People's opposition)। प्रबल जनमत पर एक राजनीतिक अंकुश का काम करता है। संसद को यह ध्यान में रखना पड़ता है कि प्रत्येक विधि कहाँ तक व्यावहारिक है, अर्थात उसका पालन कहाँ तक सम्भव है तथा विधि कहा तक नैतिक है, अर्थात वह प्राकृतिक नियमों, जनता की इच्छा तथा परम्पराओं के विरुद्ध तो नहीं है। जैसा कि लेस्ली स्टीफेन ने कहा है, 'यदि कोई विधानमंडल निश्चय करे कि समस्त नीली आँखो वाले बच्चो को मौत के घाट उतार दिया जाय तो नीली आख वाले बच्चो का संरक्षण करना अवैध होगा। किन्तु ऐसा पारित करने से पूर्व विधायक पागल हो चुके होंगे और उस कानून का पालन करनेवाली जनता मूढ होगी।"[2]

(ii) **मन्त्रिमंडल की शक्ति** —संसदीय सम्प्रभुता पर दूसरा प्रतिबन्ध मन्त्रिमण्डल की शक्ति है। यह ठीक है कि संसद की शक्ति अपार है, लेकिन समय की कमी, विशालता तथा विषय की जटिलता के कारण वह अपनी शक्तियों का पूर्ण उपभोग नहीं कर सकती है। मन्त्रिमण्डल उसका नेतृत्व करता है तथा विधि निर्माण, वित्त-नियंत्रण तथा प्रशासकीय मामलो में मन्त्रिमंडल का ही बोलबाला रहता है। वह अधिनायक के समान शक्तियों का प्रयोग करता है। उस पर संसद का नियंत्रण पूर्ण नहीं है। मन्त्रिमण्डल के विकास ने संसद् की सम्प्रभुता को बहुत धक्का पहुचाया है।

(iii) **निर्वाचक-मंडल या जनता** —संसद की सम्प्रभुता की आलोचना इस अर्थ में भी की जाती है कि सम्प्रभुता संसद में नहीं अपितु निर्वाचकों (Electorate) में निहित है। जनता ही संसद् को चुनती है या उसे हटा सकती है। अत जनता द्वारा स्वीकृत नीतियों के अनुकूल ही संसद् को कार्य करना पड़ेगा, वह मनमाना नहीं कर सकती है, अन्यथा जनता में प्रबल प्रतिक्रिया का भय रहता है।

(iv) **न्यायिक विधान** —विधि निर्माण की शक्ति संसद् का सर्वाधिकार नहीं है। संसद् के अतिरिक्त न्यायालय भी कानून के प्रमुख स्रोत है। न्यायाधीश कानून की व्याख्या करते तथा निर्णय देते है जो विधि का रूप धारण कर लेते है। लेकिन इंगलैंड मे न्यायिक विधान गौण-विधान है जो संसद के पर्यवेक्षण के अधीन है।

---

1 "Parliamentary Sovereignty is an undoubted legal fact" —*Dicey*

2 "If a legislature decided that all blue eyed babies should be murdered the preservation of blue eyed babies would be illegal but legislators must go mad before they could pass such a law and subject be idiotic before they could submit to it" —*Leslie Stephen*

(v) प्रदत्त विधायन —प्रतिनिधिक अथवा प्रदत्त विधान (Delegated Legislation) ससद् की सप्रभुता पर बहुत बडा आघात पहुचाता है। समय की कमी के कारण ससद विधि निर्माण सम्बन्धी कुछ काय अन्य सस्थाओ को सौंप देती है, जैसे कायपालिका को 'परिषद आदेश' (Order-in-Council) निकालने का अधिकार है। इसके अलावे ससद् अधिकाश नियमो के द्वारा किसी मन्त्री, विभाग या सस्था को अधिकार दे देती है कि वह आज्ञाएँ निकाले या विधि स्वीकृत करे। यहाँ यह याद रखना चाहिए कि ससद् का उन सब पर पूण अकुश भी नही रहता।

(vi) समद् का अधिकार —ससद अपनी सप्रभुता को तथा स्वय अपने जीवन-काल को भी निश्चित कर सकती है, जैसे—त्रिवर्षीय अधिनियम (Triennial Act), सप्तवर्षीय अधिनियम (Septennial Act) या समद अधिनियम, १९११ (Parliament Act of 1911) के द्वारा ससद् ने ऐसा किया। लेकिन ससद् सदा यह मनमाने रूप से नही कर सकती। सिफ सकटकाल मे जबकि सभी राजनीतिक दलो का अर्थात् पूरे राष्ट्र का मौन समथन प्राप्त हो। वह अपने जीवनकाल को बढा सकती है।

(vii) विधि का शासन —ससद् की सप्रभुता और "विधि का शासन" (Rule of Law) दोनो एक दूसरे से मिले-जुले है। विधि के शासन का अर्थ है "कानून के समक्ष सभी नागरिक बराबर हैं, साधारण कानून ही सब पर लागू होते है तथा किसी के पास मनमानी शक्ति नही है।" ये नियम व्यक्तियो की स्वतन्त्रता के आधार है। ससद उनका उल्लघन नही कर सकती। इन्हे ध्यान मे रखते हुए ही ससद् कोई विधि बना सकती है।

(viii) अन्तर्राष्ट्रीय कानून —यद्यपि ससद् विधानत अन्तर्राष्ट्रीय कानूनो (International Laws) के विरुद्ध विधियो का निर्माण कर सकती है, परन्तु व्यवहार म उसे अन्तराष्ट्रीय कानूनो का आदर करना पडता है। वेस्ट रैन्ड गोल्ड माइनिंग क० बनाम सम्राट नामक विवाद मे यह स्वीकार किया गया कि "जो कुछ सभ्य राष्ट्रो ने निणय किया है वह हमारे देश मे भी माना जाना चाहिए।"[1]

(ix) ससद का सगठन —ससद् की शक्ति म भारी कमी का एक मुख्य कारण यह है कि वह एक सगठन काय नही है। ससद तीन अवयवो के मिलने से बनी है—लोक सभा, लार्ड सभा तथा सम्राट्। यो तो आजकल सम्राट् की शक्ति औपचारिक मात्र रह गई है तथा लार्ड सभा करीब करीब शक्तिविहीन हो गयी है और ससद की शक्तियो का प्रयोग व्यवहारत लोक सभा करती है, फिर भी विधि-निर्माण मे विशष प्रक्रियाओ का अपनाने के कारण वे एक दूसरे को नियन्त्रित करते है तथा शक्तियो को केन्द्रीभूत होने से रोकते है।

(x) उपनिवेश (Dominion) —उपनिवेशो के सम्बन्ध म भी ससद के हाथ बधे हुए हैं। राष्ट्रमण्डल मे सब राष्ट्रो का सवैधानिक मान मर्यादा के अनुरूप काम लिया गया है कि परस्पर व्यवहार मे जब कोई ऐसा विधि निर्माण हो जिससे राज्य सिहासन व उत्तराधिकार सम्बन्धी कोई हेर-फेर हो तो शाही नामकरण एव उपाधि के हेर-फेर मे सभी सम्बन्धित राष्ट्रो की समदा की अनुमति आवश्यक होगी। फिर, १९३१ ई० के वेस्ट मिनस्टर परिनियम' (Statute of

1 "Whatever has received the common consent of civilised nations must have received the assent of our country"

Westminster, 1931) के पश्चात् ब्रिटिश संसद द्वारा पारित कोई नियम उपनिवेश के ऊपर लागू नहीं होगा जबतक कि उस नियम में यह स्पष्ट न लिखा हो कि उपनिवेश की प्रार्थना एवं सहमति से ही यह पारित हुआ है। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे कार्य हैं जिन्हें संसद नहीं कर सकती है, जैसे—भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम, १९४७ ई० (Indian Independence Act, 1947) को वह रद्द नहीं कर सकती, घाना (Ghana) या बर्मा को दी हुई स्वतन्त्रता को वापस नहीं ले सकती।

(x) आन्तरिक संगठन —संसद विधि बनाने में मनमानी नहीं कर सकती है। उसकी शक्ति अनेक संगठनों द्वारा सीमित है। किसी भी विधि को स्वीकृत होने से पहले समितियों से गुजरना पड़ता है। समितियाँ उसमें काट छाँट कर सकती हैं या पूर्णतः अस्वीकार कर सकती है और संसद् को उनकी सलाह को प्रायः मानना ही पड़ता है। इसके अतिरिक्त सदन से बाहर बहुत-सी संस्थाएँ हैं जिनका प्रभाव विधिनिर्माण पर पड़ता है। जिस समय किसी विधेयक पर विचार होता है उससे सम्बन्धित संगठन, जैसे—मजदूर संघ, आर्थिक संघ आदि अपना विचार देते या हल्ला गुल्ला मचाते हैं। फलस्वरूप वे संसद की असीमित शक्ति को सीमित करते हैं।

(xi) अन्तर्राष्ट्रीय संगठन —अन्त में संसदीय सम्प्रभुता पर अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (International organisation) व्यवहार में प्रतिबन्ध का काम करते हैं। संयुक्त राष्ट्र संघ किसी भी देश की बाह्य सम्प्रभुता को नियन्त्रित करता है जिसका ब्रिटेन अपवाद नहीं हो सकता। अतः राष्ट्रसंघ या अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के सिद्धान्तों तथा निर्णयों का ब्रिटिश संसद उल्लंघन नहीं कर सकती है। वह मानव अधिकार पत्र की अवहेलना कर किसी को दास नहीं बना सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ की सदस्यता मजदूरों के काम का समय, दशा आदि से सम्बन्धित कानूनों पर प्रभाव डाल कर संसदीय सम्प्रभुता को नियन्त्रित करती है।

निष्कर्ष —उपर्युक्त विश्लेषण से हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि संसद की सम्प्रभुता एक वैधानिक सत्य है, राजनैतिक सत्य नहीं। ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषता है कि सिद्धान्त और व्यवहार में पर्याप्त अन्तर है अर्थात् वैधानिक सत्य एवं राजनीतिक असत्य बन जाता है। संसदीय सम्प्रभुता के लिए भी यह कथन सत्य है। वैधानिक रूप से संसद सम्प्रभु है, लेकिन व्यवहार में उसे अनेकानेक प्रतिबन्धों द्वारा मर्यादित होना पड़ता है। अतः, यद्यपि उसे कल्पनामात्र तो नहीं कहा जा सकता, फिर भी एक मर्यादित सम्प्रभु अवश्य ही कहा जा सकता है।

## सारांश

इंगलैंड को संसदों की जननी कहा जाता है। ब्रिटिश संसद् सदियों के विकास का परिणाम है। इनकी बनावट तथा शक्तियों के विकास का एक लम्बा इतिहास है।

संसद् की सम्प्रभुता ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख विशेषता है। सर्वोच्चता का तात्पर्य यह है कि संसद् जो कुछ चाहे जिस किसी रूप में चाहे विधि निर्माण कर सकती तथा संसद् जो भी कानून स्वीकृत करे वह देश का कानून है। लेकिन संसद् की सर्वोच्चता पर अनेक व्यावहारिक तथा राजनीतिक बन्धन हैं जैसे – जनता का विरोध मन्त्रिमंडल की शक्ति, निर्वाचक मंडल तथा जनता, न्यायिक विधान, प्रदत्त विधान, संसद का अधिकार, विधि का शासन, अन्तर्राष्ट्रीय कानून संसद का संगठन उपनिवेश, आन्तरिक संगठन,

तथा अन्तराष्ट्रीय संगठन। ससद की सप्रभुता एक वैधानिक सत्य है राजनैतिक सत्य नहीं। इसे मर्यादित सप्रभु कहना उचित होगा।

## प्रश्न

1 Trace the origin and development of the British Parliament
(ब्रिटिश ससद की उत्पत्ति तथा विकास का उल्लेख करें।)

2 How far it is correct to call the Sovereignty of the British Parliament a myth ? Account for the progressive decline of the actual powers of the British parliament (B U 1955 A, '61 S)
("ब्रिटिश ससद् की सप्रभुता को भ्रम कहना कहाँ तक उचित है ? ब्रिटिश ससद की शक्तियो के ह्रास का कारण बतावें।")

3 "The sovereignty of parliament is from a legal point of the view, the dominant characteristic of our political institution' Discuss
("वैधिक दृष्टि से ससद की सप्रभुता हमारी (ब्रिटिश) राजनीतिक सस्थाओ का महत्त्वपूर्ण विशेषता है।" इस कथन की विवेचना करे।)

4 "The British Parliament is supreme and sovereign body" Elaborate this statement and point out the main limitations on the sovereignty (P U 1944 A, '46 A, '54 A)
("ब्रिटिश-ससद् एक सर्वोच्च एव सप्रभु निकाय है।" इस कथन की व्याख्या करे और ब्रिटिश ससद् की सप्रभुता के प्रतिबन्धो को बतलावें।)

"*Most of the popular criticisms of the House of Lords have risen from the anachronistic position of so aristocratic body in a progressive democracy*"
—**Carter, Ranney and Herz**

9

# ब्रिटिश ससद् लार्ड सभा
## (The British Parliament The House of Lords)

| | |
|---|---|
| १ विकास तथा सगठन— | जन्म और विकास, रचना, विशेषाधिकार एव निर्योग्यताएँ, प्रक्रिया, सगठन, लार्ड-चासलर। |
| २, अधिकार तथा कार्य— | विधायी शक्ति, साधारण विधि, धन विधेयक, सविधीय नियमो तथा आदेशो पर विचार, कार्यकारी शक्ति, न्यायिक शक्ति, विचारात्मक कार्य। |
| ३ लार्ड-सभा के विरुद्ध तर्क— | रचना सम्बन्धी आलोचनाएँ, कार्य विधि सम्बन्धी आलोचनाएँ, ससदीय प्रक्रिया, शक्ति-सम्बन्धी आलोचनाएँ, सवैधानिक स्थिति, महत्त्वहीन। |
| ४ लार्ड-सभा के पक्ष मे तर्क— | प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक, ब्रिटिश जाति के स्वभावानुकूल, लोक-सभा की स्वेच्छाचारिता पर अकुश, लोक-सभा के उतावलेपन को रोकना, विधि-निर्माण मे सहायक, व्यापक प्रतिनिधित्व, उच्चस्तरीय विचारात्मक कार्य। |
| ५ लार्ड-सभा का सुधार— | सुधार की समस्याएँ, सुधार के मार्ग मे कठिनाइया, सुधार के प्रस्ताव, विभिन्न लेखको के सुझाव, सुधार के पीछे सिद्धान्त तथा उद्देश्य, लेखक के निजी सुझाव। |

६ ब्रिटिश लार्ड सभा की अन्य देशो के द्वितीय सदन के साथ तुलना— उद्देश्य, रचना, आकार तथा कार्यकाल, अधिकार और कार्य सवैधानिक महत्त्व।

## १ विकास तथा सगठन
### (Growth and Composition)

**जन्म और विकास** —ब्रिटेन की ससद विश्व की प्राचीनतम द्विसदनात्मक ससद है। ससद् के दो सदन हैं—लार्ड सभा तथा लोक-सभा। ब्रिटिश शासन प्रणाली के अन्य सस्थाओ

को तरह लाड सभा भी एक स्वविकसित सस्था है। १९२५ ई० की आदश समद (Model Parliament) के सदस्य तीन वर्गो मे विभक्त हो गये —कुलीन वग (Noble), धमाधिकारी वग (Clergy) और साधारण सदस्य (Commons)। लेकिन धीरे-धीरे व्यावहारिक हितो के कारण इनके दो दल हो गये एक भाग मे कुलीन वग, ऐहिक वग और धामिक वग बैठने लगे तथा दूसरे भाग प्रादशिक-प्रतिनिधिक-उपाधिकारी वग तथा नगर-प्रतिनिधि वग। इस प्रकार ससद् के दो सदन हो गये। प्रथम सदन, जो पूणतया प्रतिनिधिक नही था, लाड सभा कहलाया और द्वितीय सदन, जो पूणतया प्रतिनिधिक था, लोक-सभा। यह सब आकस्मिक हुआ तथा सामाजिक एव आर्थिक आवश्यकताओ के परिणामस्वरूप हुआ। आनुवशिक सिद्धात का विकास भी इसी प्रकार हुआ क्योकि सम्राट पूव ससद मे बुलाये गये कुलीन जनो या उनकी मृत्यु के बाद उनके पुत्र को ही नई ससद म बुलाता। इसके अतिरिक्त १८३२ ई० तक लाड-सभा वास्तव मे उच्च सदन था, लेकिन प्रजातान्त्रिक विकासो के साथ उसे समय समय पर सुधार के अधिनियम द्वारा लोक सभा के पक्ष मे शक्ति से हाथ धोना पडा। आज उसे अप्रजातान्त्रिक, असामयिक तथा असगत सस्था कहा जाता है।

रचना —लार्ड-सभा विश्व का सबसे बडा विधायी निकाय है। आजकल इसमे लगभग ९०० सदस्य है, जिन्हे सात श्रेणियो मे बाटा जा सकता है,—

(i) राजवश के सदस्य (Peers of Royal Blood) जिनकी सख्या ३-४ होती है।
(ii) आनुवशिक पीयर (Hereditary Peers) जो ९० प्रतिशत है।
(iii) धामिक पीयर्स (Lords Spiritual), जिसम २६ स्प्रिचुअल लाड, आर्च-विशप तथा इगलैंड के चच के २४ विशप।
(iv) स्कॉटलैंड के आनुवशिक पीयस (Representative Peers of Scotland) जिनकी सख्या १६ है।
(v) आयरलैंड के आनुवशिक पीयस (Representation Peers of Ireland), जिनकी सख्या घटती जा रही है और आजकल सिफ ५ रह गयी है।
(vi) न्यायकर्त्ता या विधिवेत्ता लाडस् (Law Lords), जिनकी सख्या ९ है।
(vii) आजीवन पीयस (Life Long Peers) जिन्हे १९५८ ई० के लाइफ पीयरेज ऐक्ट के अधीन बनाया जाता है। अगस्त १९५९ म इस प्रकार के १९ पीयस थे, जिनमे चार स्त्रियाँ थी।

इस प्रकार लाड सभा का सगठन मुख्यत आनुवशिक है। आनुवशिक पीयस बनाने की राजमुकुट की शक्ति असीम है। ये पीयस अपने सौभाग्य के बल पर सदस्य बने रहते है, क्योकि वे पीढी-दर-पीढी होने वाले उस प्रथम पुत्र के प्रथम पुत्र है जो प्रथम बार कुलीन जन के रूप मे लाड सभा के लिए चुना गया था। इसके अतिरिक्त सत्तारूढ सरकार बहुमत प्राप्त करने के लिये या प्रवक्ता की आवश्यकता पडने पर विश्वासपात्र प्रतिभाशाली सदस्यो को नियुक्त करती है। कभी-कभी प्रतिष्ठा या गौरव प्रदान करने के हेतु विद्वान, वैज्ञानिक, साहित्यकार, कलाकार या समाज सेवक को लाड सभा का सदस्य बनाया जाता है। भूतपूव प्रधान मन्त्रियो को भी लाड की उपाधि से सुशोभित किया जाता है।

**विशेषाधिकार एव निर्योग्यताएँ** —लार्ड-सभा के सदस्यो को कुछ विशेषाधिकार ( Privileges ) प्राप्त है, जैसे—उनको विचार व्यक्त करने की स्वतन्त्रता है, ससद् के अधिवेशन के समय उन्हे गिरफ्तार नही किया जा सकता, वे सम्राट से व्यक्तिगत रूप मे मिल सकते हैं, १९३६ ई० के पहले देशद्रोह या महा अपराध के सिलसिले मे वे अन्य कुलीनो से न्याय की माग कर सकते थे। विधिज्ञ कुलीन जन अन्तिम अपीलीय न्यायालय के रूप मे काम करते हैं। विशेषाधिकारो के अतिरिक्त उन पर कुछ बन्धन भी हैं, जैसे -वे ससदीय चुनाव म मत नही दे सकते, आयरलैंड के कुलीन जनो को छोडकर अन्य कुलीन जन लोक-सभा के चुनाव म प्रत्याशी के रूप म खडा नही हो सकते ह।

**प्रक्रिया** ससद के दोनो सदन अलग-अलग बैठते हैं, लेकिन एक साथ ही सभारम्भ तथा सभावसान होता है। लार्ड-सभा का अधिवेशन सप्ताह म केवल चार दिन और लगभग दो घटे प्रतिदिन होता ह। इसकी परिस्थिति अत्यन्त क्षीण होती है। प्राय ७०-८० से अधिक सदस्य उपस्थित नही होते और वह भी प्राय विवादग्रस्त विवाद के समय ही। कोरम की पूर्ति तीन सदस्यो की उपस्थिति स होती है और विधि पारित करते समय ३० सदस्यो की उपस्थिति आवश्यक है। इस सभा मे वाद-विवाद धीरे धीरे होता है। लोक सभा की तुलना मे भाषण की स्वतन्त्रता बहुत ज्यादा है। फलत विवाद का स्तर कभी कभी लोक सभा से ऊँचा होता है। इसके अलावे इस सदन की समिति पद्धति भी लोक सभा की समिति पद्धति से आसान है। एक समिति तो पूरे सदन की है और दूसरी समिति एक स्थायी समिति है जो प्रथम समिति द्वारा पारित विधेयको म सशोधन लाती है। सभा की समकालीन और प्रवर समितियाँ भी होती हैं।

**सगठन** —लोक-सभा क समान ही इसका भी सगठन (organisation) है। इस सदन का अध्यक्ष लार्ड चासलर ( Lord Chancellor ) होता है। निम्न सदन के अर्थोपाय समिति के ( Chairman of the Committee of Ways and Means ) के सदृश इस सभा मे भी समितियो का एक लार्ड सभापति ( Lord Chairman of the Committees ) होता है। एक लिपिक ( Clerk ) भी होता है। लोक सभा के सशस्त्र परिचायक ( Sergeant-at Arms ) के अनुरूप लार्ड-सभा म भी 'जेन्टिलमैन अशर आफ दी ब्लैक राड' (Gentleman Usher of the Black Road ) होता है।

**लार्ड चासलर** —लार्ड-सभा का सबसे प्रमुख अधिकारी लार्ड चासलर ( Lord Chancellor ) है। वह इस सदन का सभापति होता है। वह मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है। उसकी नियुक्ति प्रधानमन्त्री के परामर्श स सम्राट् करता है। वह अपनी विशिष्ट गद्दी ( Woolsack ) पर बैठकर लार्ड सभा की कार्यवाहियो का मार्ग निर्देशन करता ह। उसकी शक्तियाँ विविध ह, पर लोक सभा के अध्यक्ष की शक्तियो के समक्ष नगण्य है। सदन म अनुशासन-सम्बन्धी अधिकार पूरी सभा को प्राप्त है, न कि लार्ड चासलर को। सदन म सुव्यवस्था कायम रखना तथा वाद-विवाद को सयमित करना पूरे सदन का कर्त्तव्य है। लार्ड चासलर को निर्णायक मत ( Casting vote ) देने का भी अधिकार प्राप्त नही है। सदस्यगण भाषण देते समय सभापति को सम्बोधित नही करते, बल्कि 'माई लार्ड्स ( My Lords ) कह कर सभी सदस्यो को सम्बोधित करते है। कुलीन लार्ड चासलर सभा की कार्यवाही अथवा वाद

विवाद मे भाग ले सकता है, पर उस समय उसे अपनी गद्दी ( Woo sack ) से हट जाना पडता है।

## २ अधिकार तथा कार्य

## ( Powers and Functions )

प्रारम्भ मे लाड-सभा एक शक्तिशाली सस्था थी, लेकिन प्रजातान्त्रिक युग के आगमन के साथ वह असामयिक तथा असगत सिद्ध हुई। इसकी शक्तियो ने इसको एक प्रतिक्रियावादी सस्था का रूप दिया। अत इसे निपगु करना आवश्यक हो गया। इस उद्देश्य की पूर्ति के हेतु अनेक सुधार-अधिनियम स्वीकृत हुए, जिनमे सवप्रमुख १९११ तथा १९४९ ई० के ससद् अधिनियम थे। आजकल यह निपगु तथा शक्तिहीन सस्था हो गई है। यहाँ तक कि आलोचक इसे व्यथ समझने लगे है। फिर भी इसके कुछ अधिकार तथा कर्त्तव्य हैं, जिन्हे निम्नलिखित वर्गो मे रखा जा सकता है —

(1) विधायी शक्ति ( Legislative Powers ) —सवप्रथम इसके विधायक काय है। पहले लाड सभा का ही विधि निर्माण मे प्रमुख हाथ रहता था। लेकिन धीरे-धीरे लोक-सभा के साथ यह समान साझीदार हो गई और १९११ तथा १९४९ ई० के अधिनियम द्वारा कानून बनाने की इसकी शक्ति नही के बराबर रह गई। यद्यपि यह सभी विधियो मे भाग लेती है, फिर भी यह किसी विधेयक को सदा के लिए रोक नही सकती, उसमें देरी भले ही लगा सकती है।

(a) साधारण विधि—१९११ ई० से पूव साधारण विधेयक ( Ordinary Bills ) कार्यों मे उच्च सदन एव निम्न सदन की शक्तियाँ थी। वित्तीय प्रस्तावो को छोडकर सभी वैधिक प्रस्ताव लाड-सभा मे प्रारम्भ किये जा सकते थे। साथ ही लाड-सभा निम्न सदन द्वारा प्रस्तावित वैधिक प्रस्तावो को सशोधित या अन्तिम रूप से अस्वीकृत कर सकती थी, लेकिन १९११ ई० के अधिनियम द्वारा स्थिति बदल दी गयी। यद्यपि साधारण विधेयक किसी भी सदन मे प्रस्तावित हो सकते हैं, परन्तु उपयुक्त अधिनियम के अनुसार लाड-सभा की अनुमति के बिना भी वे कानून बना सकते है, यदि लोक-सभा उन्हे एक ही अथवा लगातार आने वाले ससद् के तीन अधिवेशनो द्वारा पास करे अथवा विधेयक को पहली बार के दूसरे पाठन ( Second reading ) की तिथि और अन्तिम बार तीसरे ( Third reading ) के बीच दो वष बीत चुके हो। इस प्रकार साधारण विधेयको के विषय मे लाड-सभा को केवल दो वष के स्थगन निषेध (Suspensive Veto) का अधिकार प्राप्त हुआ। परन्तु १९४९ ई० के सशोधन अधिनियम द्वारा इस स्थगन-निषेध की अवधि को एक वष कर दिया गया।

(b) धन-विधेयक—अब हम लाड सभा के वित्त-सम्बन्धी अधिकार पर विचार करेंगे। वित्तीय प्रश्न ने ही ससद को अस्तित्व प्रदान किया और इसी प्रश्न को लेकर ससद के अन्दर भी सघष चलता रहा कि वित्तीय मामलो मे ससद् का प्रवक्ता कौन सा सदन होगा। लोक सभा समय समय पर इस सम्बन्ध मे प्रस्ताव पास कर यह घोषित करती रही कि अनुदान एव वित्तीय मामलो पर निम्न सदन का एकाधिकार है। १८६० ई० का इस सम्बन्ध मे प्रस्ताव उल्लेखनीय है। धीरे-धीरे व्यवहार मे लाड-सभा इस अधिकार क्षेत्र मे दूर होती गयी। बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ मे उच्च सदन ने पुन अपनी खोई हुई शक्ति को प्राप्त करने का प्रयत्न किया। फलत १९२१ ई० का ससद अधिनियम पास हुआ जिसने लाड-सभा को सदा के

लिये वित्तीय क्षेत्र से बाहर निकाल फेंका। उक्त अधिनियम के अनुसार धन-विधेयक ( Money Bill) केवल लोक-सभा म ही प्रस्तावित हो सकते है, लाड-सभा लोक सभा की स्वीकृति के बिना धन-विधेयक को न तो रद्द कर सकती है और न सशोधित ही। लाड-सभा की अनुमति मिले या न मिले, लोक-सभा द्वारा पास हो जाने के एक महीने के पश्चात् प्रत्येक धन विधेयक कानून बन जाता है। इसके अलावे लोक-सभा के अध्यक्ष को ही किसी विधेयक को धन विधेयक प्रमाणित करने का निरकुश अधिकार प्राप्त है।

(c) सविधीय नियमो तथा आदेशो पर विचार —विधेयक सम्बन्धी लाड मभा का एक अन्य काय सविधीय उपनियमो तथा आदेशो ( Statutory rules and orders) पर विचार करना है। कायकारियो को अधिकारिया की समन्वीय अधिनियमो के अन्तगत विस्तृत नियम तथा उपनियम बनाने का अधिकार है और लाड-सभा उसकी वैधिकता की जाच करती है। १९४७ ई० मे इस अधिकार के विरुद्ध कुछ आवाजें उठायी गयी थी, लेकिन इस शक्ति को छीन लिये जाने की कोई बातें न चली है।

(ii) कार्यकारी शक्ति (executive Powers) —लाड-सभा की दूसरी शक्ति कार्यकारी शक्ति है। लेकिन यह शक्ति एकदम महत्वहीन है। शुरू शुरू म लाड-सभा कायपालिका पर नियन्त्रण रखती थी, लेकिन आधुनिक काल मे यह शक्ति पूणत लोक सभा के हाथ म चली गयी है। मन्त्रिमण्डल को केवल लोक-सभा ही अपदस्थ कर सकती है, लाड-सभा का इस अधिकार म कोई हिस्सा नही है, लेकिन लाड-सभा भी कायपालिका को प्रभावित कर सकती है। इसके दो साधन है—ससदीय काय विधि, जैसे—प्रश्न पूछना, वाद-विवाद आदि तथा मन्त्रिमण्डल मे जो इसके कुछ सदस्य रहते है, उनके द्वारा।

(iii) न्यायिक शक्ति ( Judicial Powers ) —तीसरे वग म हम इसकी न्यायिक-शक्ति को रख सकते है। न्यायिक निकाय के रूप मे लाड सभा दो रूपो मे काय करती है—प्रारम्भिक न्यायालय ( A court of first Instance ) और सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय ( A Supreme Court of Appeal ) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के अन्तगत १९३६ ई० तक यह अपने सदस्यो पर लगाये गये राजद्रोह और अन्य गुरुतर अपराधो ( Treason and Felony ) का निणय करती थी, लेकिन अब यह अधिकार नही है। इस अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत उसके और भी काय है—(क) उसे उच्च सरकारी पदाधिकारियो पर लोक-सभा-द्वारा लगाये गये महाभियोगो ( Impeachments ) को सुनने का अधिकार था, परन्तु अब यह प्रथा उठ सी गयी है, (ख) बिल ऑफ अटेण्डर ( Bill of Attainder ) द्वारा अभियोग, जो आज नही के बराबर है, (ग) आयरलैंड के बाशिन्दो के तलाक सम्बन्धी अभियोग, (घ) सदस्यो के विशेषाधिकार सम्बन्धी अभियोग, तथा (ङ) आयरलैंड और स्कौटलैंड के पीयरो के चुनाव सम्बन्धी अभियोग। सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय के रूप मे लाड-सभा इगलैंड तथा उत्तरी आयरलैंड के सर्वोच्च न्यायाधिकरणो के व्यवहार तथा दण्ड सम्बन्धी मामलो की अपीलें सुनती है। इस रूप म पूरा सदन नही बैठता है, बल्कि सिर्फ विधिज्ञ लाड ( Law Lords ) ही बैठते हैं। लाड चासलर इस न्यायालय की अध्यक्षता करता है। लाड-सभा का निणय अन्तिम होता है, जिसे ससद् कानून के द्वारा ही बदल सकती है, कोई न्यायालय नही।

विचारात्मक कार्य ( Deliberative functions ) —लार्ड-सभा की उपयोगिता उसके विचारात्मक कार्य पर अधिक निर्भर है। लार्ड-सभा मे ख्याति प्राप्त, अनुभवी तथा स्वतंत्र विचारधारा के सदस्य होते है। इसके अतिरिक्त वाद-विवाद खुले तथा स्वतंत्र वातावरण मे होते है। फलत लार्ड-सभा मे गहन, विचारोत्पादक तथा व्यावहारिक वाद-विवाद और आलोचनाएँ होती है। लार्ड-सभा के सदस्य ही महत्वपूर्ण प्रश्नो की भविष्यवाणी करते, जनता को उसके विचारार्थ तैयार एवं शिक्षित करते हैं। कभी-कभी तो लार्ड-सभा के वाद-विवादो का स्तर लोक-सभा के वाद-विवाद से भी उच्च स्तर पर होता है। अत, लार्ड-सभा के वाद-विवादो का शासन तथा जनमत पर निश्चित प्रभाव पडता है।

## ३ लार्ड-सभा के विरुद्ध तर्क
### ( *Arguments against the House of Lords* )

मनुष्य गतिशील प्राणी है। समय के विकास के साथ उसके विचार बदल जाते हैं, उसकी आवश्यकताओ मे परिवर्तन होता है और सामाजिक तथा राजनीतिक संगठन नया रूप ले लेते हैं। पुरानी संस्थाएँ तथा पुराने विचार समय से पीछे पड जाते हैं और शक्तिहीन तथा प्रभावहीन तो हो ही जाते हैं, कभी-कभी व्यर्थ भी हो जाते है तथा नये समाज की गर्दन मे ढोल बन जाते हैं। अत उनसे छुटकारा पाने मे ही कुशलता रहती है। लार्ड-सभा के साथ भी यही बात है। प्रजातन्त्र युग मे उसे असामयिक, असगत तथा प्रतिक्रियावादी संस्था कहा गया है। बहुत से आलोचक तो समूल नष्ट कर देने के पक्ष मे हैं। मजदूर दल उसे उठा देने के पक्ष मे हैं, जब कि उदार दल उसमे सुधार लाना चाहता है। लास्की ने उसे "अरक्षणीय असगति ( Indefensible anachronism ) की संज्ञा दी है। उसकी यही स्थिति उसके विरुद्ध सभी आलोचको की जड है। कार्टर रैने और हर्ज ने इस विचार की पुष्टि मे कहा है कि लार्ड सभा की सभी लोकप्रिय आलोचनाओ की जड मे प्रगतिशील प्रजातन्त्र के अतर्गत ऐसी कुलीनतंत्रीय संस्था की असामयिक स्थिति है।" इसके विरुद्ध आलोचनाएँ मुख्यत इसकी रचना, शक्तियो तथा संवैधानिक स्थिति से सम्बन्धित है।

(क) रचना सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding composition )

पहले हम संगठन से सम्बन्धित आलोचनाओ की जाच करेंगे। सर्वप्रथम लार्ड-सभा का संगठन अप्रजातांत्रिक है। इसके ९० प्रतिशत सदस्य बडे-बडे जागीरदार तथा कुलीन घरानो के व्यक्ति हैं जो निर्वाचित नही होते प्रत्युत वंशक्रमानुगत रूप मे सदस्यता प्राप्त करते है। फलत वे न किसी का प्रतिनिधित्व करते है न किसी के उत्तरदायी हैं और न उन्हे जनमत की कोई परवाह है। विद्वानो ने इस संगठन की कटु आलोचनाएँ की है। सिडनी तथा ब्रिट्रीस वेब का कहना है कि "लार्ड सभा का निर्माण उसकी रचना मे दूषित होता है। यह समस्त निर्मित प्रतिनिधि संस्थाओ में सबसे बुरी है, उसमे शारीरिक श्रम करनेवाले वर्ग का कोई प्रतिनिधि नही है दूकानदार का, क्लर्क तथा अध्यापक वर्ग का न उस आधी जनता का

1 "Most of the popular criticisms of the House of Lords have risen from the anachronistic position of so aristocratic a body in a progressive democracy
—*Carter, Ranney and Herz*

जो कि नागी वर्ग कहलाता है और न कला विज्ञान अथवा साहित्य का।"[1] आगस्टाइन बिरेल ने भी कहा है कि "लार्ड सभा अपने अतिरिक्त किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती।"[2]

(ii) निहित स्वार्थों का दुर्ग —लार्ड सभा निहित स्वार्थों का अड्डा है। इसमें सार्वजनिक कम्पनियों के संचालकों को अधिक स्थान मिले हुए हैं। कोई भी ऐसा महान् राष्ट्रीय उद्योग नहीं है जिसके नेताओं को लार्ड सभा में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो। सदन निहित स्वार्थों (Vested interests) तथा महान उद्योगों द्वारा शासित होता है। राम्जेम्योर ने ठीक ही इसे "धनिकों का सामान्य दुर्ग" (Common Fortress of wealth) कहा है। कार्टर रैने और हर्ज ने तो कहा है कि 'यह धन तथा संरक्षण का उतना प्रतिनिधि नहीं है जितना कि यह उन्हें जीवधारी का रूप देता है।"[3]

(iii) अनुदारवादियों का स्वामित्व —संगठन के सम्बन्ध में सबसे गम्भीर आलोचना यह है कि यह सदन सामान्य रूढ़िवादियों द्वारा नहीं, अपितु दक्षिणपंथी रूढ़िवादियों द्वारा शासित होता है। १९४९ ई० में सिर्फ ७१ सदस्य उदार दल के तथा ३४ सदस्य मजदूर दल के थे और शेष अनुदारवादी (Conservatives) थे। सामान्य निर्वाचन में लोकप्रिय मत किसी को भी मिले लोक-सभा पर किसी का नियन्त्रण क्यों न हो, लेकिन लार्ड-सभा सदा प्रतिक्रियावादी व्यक्तियों द्वारा ही शासित होती है। तात्पर्य यह है कि लार्ड सभा सदा अनुदार दल का समर्थक रही है और इस दल के शक्ति में आने पर निष्क्रिय हो जाती है, लेकिन जब कभी भी उदार या श्रमिक दल की सरकार बनती है तो यह क्रियाशील हो जाती तथा प्रगतिशील कार्यों का विरोध करने लगती है। अधिकतर पीयर लार्ड बेलफर के उस दावे से सहमत है कि लार्डों का यह कर्तव्य है कि वे देखें कि "अनुदार दल शासक या विरोधी दल के रूप में विस्तृत साम्राज्य के भाग्य पर नियन्त्रण रखे।"[4] ए० एल० राउज के अनुसार इसके अध्ययन से पता चलता है कि "लार्डसभा ने केवल अपनी रचना के कारण उन सरकारों के विधायी कार्यक्रम में रोड़ा अँटकाया है जो कि उदार अथवा अनुदार दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल की थी, अनेक अवसरों पर उसने अनुदार सरकारों के उन कानूनों को मान्यता दी है जिनको उदारों की ओर से आने पर रद्द कर दिया गया था और उसके एक सदस्य के अनुसार

1 "Its decisions are vitiated by its composition—it is the worst representative assembly ever created, in that it contains absolutely no members of the manual working class, none of the great class of shopkeepers, clerks and teachers none of the half of all the citizens who are of the female sex, and practically none of religious non conformity of art science & literature'
—*Sidney & Beatrice Webbs*

2 "The house of Lords represents nobody but itself'
—*Augustine Birrell*

3 'It is not so much representative of wealth and privilege as it is wealth and privilege personified —*Carter, Ranney and Herz*,

4 "The Conservative Party "should still control, whether in power or whether in opposition, the destinies of this great Empire, —*Lord Balfour*

वह एक स्वतन्त्र सदन होने की अपेक्षा अनुदार दल के एक अग के नाते कार्य करती है और उस समय दल के हितो की रक्षा करती है जबकि उसके पास सत्ता नही होती।[1]

(ख) कार्य-विधि सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding to working, —सगठन के बाद लार्ड सभा की कार्य-विधि की आलोचना की जाती है। यह सजग, प्रगतिशील तथा लोक-सेवक व्यक्तियो की आदर्श सभा नही है, बल्कि अनुत्तरदायी तथा प्रतिक्रियावादी व्यक्तियो का एक असगठित समुदाय है। इसके अधिकतर सदस्य जान बूझकर इसके कार्यों मे दिलचस्पी नही लेते तथा इसकी बैठको मे अनुपस्थित रह जाते है। इस सदन की साधारण उपस्थिति लगभग पचास है। सन १९१९ ई० के बाद सिर्फ तेरह अवसरो पर ही दो सौ से अधिक सदस्य उपस्थित रहे है। उन पीयरो का औसत, जिनका भाषण वर्ष में एक बार से अधिक हुआ है, सिर्फ ९८ है। सदन के लगभग आधे सदस्यो ने कभी भाषण ही नही दिया और एक सौ ऐसे पीयर है जिन्होने अभी तक शपथ भी नही ली है। राम्जे म्योर ने जैसा कहा है कुछ अवसर पर सैंकडो पिछलगुए लकडहारे एकत्र हो जाते हैं और सेवको को इन कुलीन जनो को पहचानने मे बडी कठिनाई हो जाती है।"[2] 'एकबार जब १८९३ ई० मे ग्लैडस्टोन के द्वितीय होमरूल विधेयक को रद्द करने के उद्देश्य से लार्ड-सभा की बडी रैली हुई, तब एक पीयर का द्वारपाल ने रोक कर पूछा था कि क्या आप वास्तव मे पीयर है ? उत्तर यह दिया कि "क्या तुम सोचते हो कि यदि मैं पीयर न होता तो मैं इस वाहियात जगत मे आता ?"[3]

ससदीय प्रक्रिया —कार्य-विधि के अतर्गत दूसरी आलोचना लार्ड-सभा मे प्रचलित ससदीय प्रणाली (parliamentary procedure) से सम्बन्धित है। इस सदन की महत्वहीनता का पता इससे भी लगता है कि इसकी गणपूर्ति (Quorum) केवल तीन है, जबकि लोक-सभा की गणपूर्ति चालीस है। विश्व के किसी भी द्वितीय सदन म इतने कम सदस्यो की उपस्थिति म सभा की कार्यवाही नही चल सकती है। इतना ही नही, सदन मे सगठन तथा अनुशासन की कमी है। सदन के अध्यक्ष को उपस्थित होनेवाले सदस्यो को बाध्य करने का अधिकार नहीं है। किसी सदस्य के विरुद्ध अध्यक्ष नही, बल्कि पूरा सदन ही कोई कदम उठा सकता है, फिर राजनीतिक दल लार्ड-सभा मे लोक-सभा की तरह सगठित नही है। फलत यह एक नियमबद्ध सदन नही, बल्कि एक 'गडबड घोटाला' सदन है।

---

1 "A History of its records reveals that the House of Lords, by its very nature has placed great obstacles in the way of the legislative programme of those Governments only that were liberal or non conservative, that it has frequently accepted legislation from Conservative Government which it has rejected from liberal, that instead of being an independent house it acts as one wing of the Conservative Party looking after the interests of Conservatism when out of power one of its members put it" —*A L Rowse*

2 "Only on rare occasions hundreds of backwoodsmen roll up and the attendants at the House are hard put to identify these noble lords" —*Ramsay Muir*

3 "When the great rally of the House of Lords was made in order to defeat the Second Home Rule Bill of Gladstone in 1893, one peer was stopped by the door keeper who asked him if he were really a peer The answer was, ' Do you think if I weren't I would come to this blank black hole !'

**शक्ति सम्बन्धी आलोचनाएँ ( Criticisms regarding powers)** —लार्ड सभा के अधिकार तथा कर्त्तव्य के विरुद्ध जो आलोचनाएँ की जाती है, उनके द्वारा यह एक निरर्थक तथा अनुपयोगी सदन कहा जाता है ।

(1) **निष्पक्ष नही** —सर्वप्रथम, यह एक निष्पक्ष ( Impartial ) सदन नही है, जैसा कि हमने पूर्व मे देखा है । यह निहित स्वार्थों तथा धनिकों का दुर्ग है । अत प्रगतिशील तथा समाजवादी विधेयकों को वह आँख मूँदकर विरोध करता है । क्रांतिकारी, सामाजिक तथा आर्थिक सुधारों मे इसे सहानुभूति नही और उद्योगों का राष्ट्रीयकरण इसके लिए असह्य है । इसकी प्रतिक्रियावादिता का सबसे बडा सबूत यह है कि जब अनुदार दल की सरकार शक्ति मे रहती है तो कार्यहीन हो जाती है और जब उदार दल या मजदूर दल की सरकार का शासन होता है तो यह कार्यरत हो जाती है तथा यह इन सरकारों के मार्ग मे रोडा अँटकाने का प्रयत्न करती है । लॉस्की के अनुसार इसके समान अप्रजातान्त्रिक संस्था का रहना कठिन है क्योंकि यह जनमत के आगे नही झुकती तथा सामाजिक आवश्यकताओं का मान नही करती है । अत इसका एक पक्षीय तथा प्रतिक्रियावादी रग रूप इसे निकम्मा तथा प्रभावहीन बना देता है ।

(ii) **विधायी तथा कार्यकारी शक्तियाँ निरर्थक** —जहा तक विधायी तथा कार्यकारी शक्तियो का प्रश्न है, लार्ड-सभा निरर्थक है । कार्यकारिणी पर उसका कोई नियन्त्रण नही है, क्योंकि मन्त्रिमडल केवल लोक-सभा के विश्वास पर अवलम्बित है । हॉ वाद विवाद तथा प्रश्नोत्तर द्वारा वह उसे प्रभावित कर सकती है लेकिन साधारणत यह शक्ति महत्त्वहीन ही है । विधि-निर्माण म भी अन्य देशो के द्वितीय सदनो के समक्ष इसकी ज्योति फीकी है । धन विधेयक तथा साधारण विधेयक को यह क्रमश सिर्फ एक महीना तथा एक वर्ष के लिए स्थगित कर सकती है, जबकि अधिकतर द्वितीय सदनो को कम से कम साधारण विधेयक मे निम्न सदन के बराबर अधिकार प्राप्त है । फिर एक पक्षीय तथा प्रतिक्रियावादी स्वरूप के कारण इसके विधि-सम्बन्धी सुधार अव्यावहारिक तथा अप्रगतिशील ही होते है । इसलिए लॉस्की इसे उठा देने के पक्ष म है ।

(iii) **देर लगाने की शक्ति हानिकारक** —*लार्ड सभा के समर्थकों का कहना है कि* अन्य द्वितीय सदनो की तरह यह सदन भी निम्न सदन द्वारा विधेयक की जल्दीबाजी मे स्वीकृति पर अवरोध लगाता है जिससे जनता को उस विधेयक पर विचार प्रकट करने का अवसर मिल जाता है । वस्तुत द्वितीय सदनो का यह कार्य बहुत ही महत्त्वपूर्ण है । लेकिन लास्की तथा लैन्सडान (Lansdawne) जैसे आलोचको का कहना है कि लार्ड सभा इस कार्य को ठीक से नही कर रही है । जैसा कि हम देख चुके हैं, लार्ड्स विधेयक अवरोध के कार्य को निष्पक्ष रूप से नही करते ह, अनुदार दल का सदा समर्थन करते तथा मजदूर दल का विरोध करते है । कम से-कम मजदूर दल की सरकार के प्रथम दो वर्षों तक के किसी भी विधेयक पर ये पानी डाल सकते हैं और सरकार क कार्य-काल के अन्तिम वर्षों मे इस शक्ति के प्रयोग द्वारा विधेयक को अनिश्चित काल के लिए स्थगित किया जा सकता है । यह अवरोधन शक्ति और भी आक्षेप-जनक हो जाती है, क्योंकि इसका प्रयोग सिद्धात पर नही बल्कि पक्षपात और द्वेष के कारण होता है तथा सकटकाल मे इसका प्रयोग कर लार्ड सभा सरकार को पगु बना देती है । अत लार्ड-सभा की यह शक्ति उपयोगी नही, अपितु हानिकारक ही है ।

(iv) विधेयक को दुहराने की शक्ति अनावश्यक —लार्ड-सभा का एक अन्य कार्य है लोक सभा के उतावलेपन को रोकना तथा विधेयकों का दुहराना (Powers to revise), लास्की लार्ड सभा के इस कार्य की आलोचना दो कारणों से करता है। प्रथम, लार्ड सभा इस शक्ति का प्रयोग सिर्फ एक पक्ष में, मजदूर तथा उदारदल के विरोध में करती है। द्वितीय, लोक-सभा में इस तरह का विरोध किया जा सकता है, किन्तु लार्ड-सभा में नहीं, क्योंकि लार्ड-सभा को जनता का आदेश (mandate) प्राप्त नहीं रहता। इसके अतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि प्रजातंत्र के युग में संसद् के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करने के पहले दल-यंत्र के द्वारा जनमत का ज्ञान प्राप्त कर लिया जाता है तथा आधुनिक साधना, जैसे—रेडियो, टेलीवीजन, प्रेस आदि के द्वारा उस पर काफी वाद विवाद हो जाता है, और उसके बाद उस विधेयक का रूप दिया जाता है। फिर, अगला सामान्य निर्वाचन किसी भी शासक-दल के उतावलेपन पर पर्याप्त रुकावट डाल सकता है। अतः लार्ड सभा का कार्य निरर्थक है।

(घ) संवैधानिक स्थिति महत्त्वहीन (Constitutional Status Valueless) — अन्त में, हम लार्ड सभा की संवैधानिक स्थिति पर विचार करेंगे। अब्बे सियाज का कहना है कि "द्वितीय सदन की क्या आवश्यकता है? यदि वह प्रथम सदन के साथ सहमत है तो निरर्थक है और यदि वह विरुद्ध है तो केवल शैतानी कर सकता है।"[1] लार्ड सभा के लिए यह कथन पूर्णतः सत्य है। लोक सभा की हाँ-में-हाँ मिलाने पर, प्रायः अनुदार दलीय सरकार के समय उसका कोई उपयोग नहीं है और लोक सभा का विरोध, प्रायः मजदूर या उदार दलीय सरकार के समय, वह जान-बूझ कर, निष्पक्ष दृष्टि से तथा गत्यवरोध पैदा करने के लिए करती है। अतः लार्ड सभा का संविधान में कोई महत्त्व नहीं है। उसका अस्तित्व शासन संचालन के लिए एकदम आवश्यक नहीं है। उसके अभाव में भी संविधान कायरत रह सकता है। लेकिन अमेरिका से यदि सिनेट को उठा दिया जाय तो समस्त संविधान में संशोधन करना पड़ेगा, अन्यथा एक संवैधानिक गत्यवरोध पैदा हो जायगा। इसके विपरीत लार्ड सभा के बिना कोई संवैधानिक अवरोध पैदा न हो, बल्कि शासन-यंत्र और सुचारु रूप से चलेगा। आज उसका असामयिक अस्तित्व इसलिये नहीं है कि संविधान के लिए यह आवश्यक है, बल्कि प्रजातंत्र युग में यह परम्परागत कुलीनतंत्र का अवशेष है तथा ब्रिटिशवासियों की सहनशीलता और संविधान के क्रमिक विकास का परिणाम है।

## ४ लार्ड-सभा के पक्ष में तर्क

( Arguments in favour of the House of Lords )

उपर्युक्त आलोचनाओं के आधार पर कहा जा सकता है कि लार्ड-सभा एक दोषपूर्ण संस्था है—"अप्रतिनिधिक, अनुत्तरदायी, तथा अनुपस्थित"[2] (चर्चिल)। लेकिन अनेक दोषों के बावजूद वह सदियों से जीवित है और आशा की जाती है कि भविष्य में भी उसका अस्तित्व बना रहेगा। इस कारण उसकी उपयोगिताएँ हैं, जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं —

1 "Of what use will a second chamber be? If it agrees with representative house, it will be superfluous, if it diasgrees mischievous'
—Abbey Sieyes

2 "Unrepresentative, irresponsible, absentee"
—Churchill

(i) प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक —द्विसदनात्मक व्यवस्था प्रजातन्त्र राज्य का नियम नहीं तो फैशन अवश्य हो गयी है। संसार के अधिकांश लोकतन्त्रात्मक देशों में विधानमंडलों में दो सदनों की व्यवस्था की गयी है। जिन देशों में प्रारम्भ से दो सदन नहीं थे या जहाँ उठा दिया गया था, वहाँ फिर से उन्हें स्थापित किया गया, जैसे—फ्रांस तथा रूस में क्रांतियों के बाद उन्हें प्रतिक्रियागामी तत्त्व कहकर उठा दिया गया था। लेकिन बाद में फिर से उन्हें स्थापित करना पड़ा। नार्वे में तो एक सदनात्मक सदन के कुछ सदस्यों को ही मिलाकर दूसरे सदन की स्थापना की गयी। सच पूछा जाय तो लोकतन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक है। उसकी कुछ विशेष उपयोगिताएँ हैं, उन्हें अन्य संस्थाएँ पूरी नहीं कर सकती। अतः इंगलैंड में भी द्वितीय सदन आवश्यक है। यदि वह विशेष उपयोगी नहीं तो हानिकारक भी नहीं है।

(ii) ब्रिटिश जाति के स्वभावानुकूल —अनेक दोषों के बावजूद लार्ड-सभा का अस्तित्व बना हुआ है इसका एक प्रमुख कारण ब्रिटिश जाति के स्वभाव के प्रति इसकी अनुकूलता है। अँगरेज स्वभाव से परम्परावादी हैं। ऐतिहासिक तथा प्राचीन वस्तुओं से उन्हें बहुत प्रेम है। जबतक असह्य नहीं हो जाता, वे उसकी रक्षा किये रहते हैं, या भले ही समयानुकूल परिवर्तन न कर दें। लार्ड सभा में भी समय-समय पर सुधार हुए हैं और उसे ऐसा रूप दिया गया है कि वह एक असह्य संस्था नहीं है, बल्कि आमतौर पर वह ठीक से काम कर रही है।

(iii) लोकसभा की स्वेच्छाचारिता पर अंकुश लार्ड-सभा का सिर्फ भावपूर्ण महत्त्व नहीं है, बल्कि व्यावहारिक महत्त्व भी है। लार्ड-सभा लोक सभा की स्वेच्छाचारिता पर अंकुश डालती है। लिकॉक के शब्दों में, "एक सदनात्मक व्यवस्थापिका निरंकुश एवं अनुत्तरदायी होती है और भावावेश तथा भाषणों के प्रभाव में बह जाती है।"[1] अतः उस पर नियन्त्रण आवश्यक है। इस दृष्टिकोण से इंगलैंड में भी द्वितीय सदन अत्यन्त आवश्यक है। ऑग और जिंक ने इस आवश्यकता को इन शब्दों में दर्शाया है—"ब्रिटेन में कानून बनाने में वैसा कोई प्रबन्ध नहीं है जैसा कि दुष्परिवर्त्तनीय संविधानों वाले देशों में होता है, न वहाँ स्विट्जरलैंड की तरह जनमत-संग्रह की व्यवस्था है और न संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह कानून के न्यायालय द्वारा निरीक्षण करने की व्यवस्था है। अतः इस आधार पर प्रतिपादित किया जाता है कि ब्रिटेन में अन्य राज्यों की अपेक्षा एक ऐसे द्वितीय सदन की कहीं अधिक आवश्यकता है जिसे विचार-विमर्श करने और दोहराने की शक्ति प्राप्त हो।'[2] लार्ड-सभा बहुत हद तक इस कमी को पूरा करती है। वह साधारण विधेयक को एक वर्ष तक रोक सकती है। इस अवधि के अन्तर्गत लोकमत की अभिव्यक्ति उस विधेयक के सम्बन्ध में हो जाती है जो लोक-सभा के लिए मार्ग निर्देशन का काम करती है।

1 "A single Legislative House proves itself rash and irresponsible—it is swayed by emotion, by passion, by the influence of oratory, it is liable to sudden excess of extravagance or of retrenchment" — *Leacock*

2 "Indeed, on the ground that Britain has none of the safeguards afforded by a rigid constitution, by referendum procedure, like that of switzer land, or by judicial review like that of the United States, it is sometimes contended that the beyond most other states, had need of Second Chamber with full delegative and revisory powers —*Ogg and Z*

(vi) लोक-सभा के उतावलेपन को रोकना —लार्ड-सभा की उपयोगिता इसलिये भी है कि वह लोक सभा के उतावलेपन को नियन्त्रित करती है तथा अशुद्धियों को रोकती है। लोक सभा के अधिकतर सदस्य शासन तथा विधि निर्माण की बारीकियों से अनभिज्ञ होते हैं। कार्यों के बाहुल्य, समय के अभाव तथा दलगत दबाव के कारण सभी विधेयकों पर पूर्ण वाद विवाद तथा गम्भीरतापूर्वक विचार विमर्श नहीं हो पाता है। लेकिन लार्ड सभा के सदस्य सामान्यतः उदार, अनुभवी तथा योग्य व्यक्ति होते हैं, जिनके पास पर्याप्त समय रहता है तथा जो पार्टी दबावों से स्वतन्त्र रहते हैं। फलतः वे विवेकपूर्ण विचार-विमर्श के बाद किसी त्रुटि की ओर लोगों का ध्यान आकर्षित करते और लोक सभा का मार्ग अवरुद्ध करते हैं। ऑग और जिंक ने कहा भी है, इंगलैंड के इतिहास के किसी भी विद्यार्थी को यह बताने की आवश्यकता नहीं कि बहुत से अवसरों पर द्वितीय सदन ने राष्ट्र की इच्छा की व्याख्या प्रथम सदन से अधिक ठीक की है और राजनैतिक स्थितियों को उससे अधिक ठीक प्रकार से समझा है, और कई बार देश को जल्दबाजी तथा कम सोच-विचार के कानूनों से बचाया है।"

(v) विधि-निर्माण में सहायक —एक विधान निर्मात्री सदन के रूप में भी लार्ड सभा महत्वपूर्ण पार्ट अदा करती है। लोक सभा की अपेक्षा लार्ड-सभा में भी साधारण विधेयक उपस्थित किये जा सकते हैं। यदि किसी विधेयक को पहले लार्ड सभा में उपस्थित किया जाय तो लोक सभा में आने के पहले उस पर पर्याप्त विचार विमर्श हो चुका रहेगा, तथा काट-छाट द्वारा उसका स्वरूप ठोस हो चुकेगा। परिणामतः लोक सभा को उस विधेयक पर कम परिश्रम करना पड़ेगा तथा उसका समय नष्ट होने से बच जायगा। इसके अलावे लार्ड सभा में प्राइवेट सदस्यों द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव ही उपस्थित किये जाते हैं जो लार्ड-सभा की समितियों में विचारार्थ जाते हैं। यह प्रथा है कि जिस प्रस्ताव का एक सदन में विरोध होता है, उसका दूसरे सदन में विरोध नहीं किया जाता। फलतः लार्ड सभा के रहने से लोक सभा का व्यर्थ का परिश्रम एक तिहाई कम हो जाता है। लार्ड-सभा के अभाव में यह सारी मेहनत लोक सभा को ही करनी पड़ती है। अस्थायी आज्ञा विधेयकों तथा विशिष्ट आज्ञाओं में भी ऐसा होता है।

(vi) व्यापक प्रतिनिधित्व —लार्ड सभा की एक बड़ी आलोचना उसके संगठन से सम्बन्धित है। आलोचकों का कहना है कि यह निहित स्वार्थों तथा धनिकों का अड्डा तथा वंशानुगत सदस्यों का बहुमत है। लेकिन यहां यह ध्यान रखना होगा कि ये सदस्य सभा की कार्यवाहियों में बहुत कम दिलचस्पी लेते हैं। जो सदस्य दिलचस्पी लेते हैं वे निहित स्वार्थों के प्रतिनिधि या वंशानुगत पीयर नहीं, बल्कि अनुभवी तथा एक समय के वयस्क राजनीतिज्ञ हैं जो लोक सभा के सदस्य रह चुके हैं। इसमें अवकाश प्राप्त मंत्रिगण, गवर्नर राजदूत आदि भी रहते हैं। साथ ही, कला, साहित्य चिकित्सा आदि के क्षेत्र में विशिष्टता प्राप्त व्यक्ति इसके सदस्य मनोनीत होते हैं। ऑग ने कहा भी है "यहाँ पर उद्योग, वित्त, विज्ञान, साहित्य

1 "No student of English history needs to be told that upon sundry occasions the Upper House interpreted the will of the nation or the realities of a political situation more correctly than the lower, and that more than once it has saved the country from hasty and ill considered legislation"
—Ogg and Zink

तथा धर्म सबका प्रतिनिधित्व है। आध्यात्मिक, बौद्धिक एवं भौतिक शक्तियाँ वहाँ पर प्रकट होती हैं।'[1]

(vii) उच्चस्तरीय विचारात्मक कार्य —लार्ड-सभा एक गुणवत सदन है। यद्यपि इसकी संख्या बहुत ज्यादा है तथा अधिकतर सदस्य घटिया स्तर के हैं, फिर भी इसकी कार्यवाहियों में सिर्फ वे सदस्य ही भाग लेते हैं, जो अनुभवी तथा कर्मनिष्ठ राजनीतिज्ञ रह चुके हैं। इस सदन में वे सदस्य बहुतायत में हैं जिन्होंने देश को समृद्ध बनाया है, उसके महान् साम्राज्य का प्रबन्ध किया है, देश कूटनीति, युद्ध राज्य शासन, कला तथा शिक्षा में सर्वोच्च स्थिति प्राप्त की है। अतः लार्ड सभा की कार्यवाहियों में बुद्धिमान एवं अनुभवी राजनीतिज्ञ, पादरियों के प्रतिनिधि तथा प्रमुख विधिवेत्ता भाग लेते हैं तथा निम्न कोटि के लार्ड प्राय अनुपस्थित ही रहते हैं। इसलिए लार्ड सैमुएल ने इसे ऐसा सदन कहा है, जो 'अधिकांश सदस्यों की निरन्तर अनुपस्थिति के कारण ही कुशल हो सकती है।"[2] यहाँ दूसरी बात यह है कि समय के बाहुल्य तथा सामान्य निर्वाचन और भावाकुल जनता से दूर होने के कारण लार्ड में आराम से किसी भी विषय पर विचार करते हैं। लास्की ने इसे "आराम से काम करने वाला सदन" ( Leisurely Chamber ) कहा है। इन सब कारणों से इसमें हुए वाद-विवाद का स्तर बहुत ऊँचा होता है, प्राय लोक-सभा से उच्चकोटि का। लार्ड सभा के इस कार्य को फाइनर के शब्दों में अधिक स्पष्ट रूप से समझाया जा सकता है। "यह सार्वजनिक वाद-विवाद के लिए विश्व के विशिष्टतम स्थलों में एक है, क्योंकि इसे विधेयक नीति या प्रशासन पर किसी भी स्थिति में वाद-विवाद करने का अधिकार है, और इसकी सदस्यता का एक मुख्य भाग ज्ञान और राजनीतिक सामाजिक तथा व्यावसायिक अनुभवों में अपेक्षाकृत श्रेष्ठ है। यह जन-सेवक विशेषज्ञों का एक निकाय है जो पर्याप्त बुद्धि और ज्ञान से बोल सकते हैं और ऐसा करने के लिए पक्षपातपूर्ण राजनीति से पृथकता के साथ, वे सदा तत्पर रहते हैं, क्योंकि अपनी स्थिति के लिए सामान्य निर्वाचन पर आश्रित नहीं रहते तथा लोक सभा की अपेक्षा निर्णायक धन्धों के बोझ के कम दबाव के कारण उन्हें विचार-विमर्श के लिए पर्याप्त समय मिलता है।'[3]

1 "Industry, finance, agriculture, science, literature, religion—all are represented there, spiritual and intellectual, as well as material, forces find expression" —Ogg

2 "The only institution in the world which was kept efficient by the persistent absenteeism of the great majority of its members'
— Lord Samuel

3 "It remains one of the most distinguished forms of public debate in the world for it has the right to discuss any phase of legislation, policy, and administration, and, as will be seen, a substantial part of its membership is of exceptional distinction in intellect and political, social, and business experience These constitute a body of public spirited experts, and to talk with great intelligence and knowledge and ready to do so with an aloofness from immediate partisan politics, because they are not dependent for their status on appeals for popular election, and with abundant time to as the Lords are far less pressed with decisive business than the

## ५ लार्ड-सभा का सुधार
## ( Reform of the House of Lords )

**सुधार की समस्याएँ** —ब्रिटिश राजनीतिज्ञों तथा संविधान नेताओं के समक्ष लार्ड सभा के सुधार का प्रश्न एक विकट समस्या है। आज यह दोषपूर्ण तथा प्रभावहीन संस्था हो गई है। लेकिन इसे समूल नष्ट नहीं किया जा सकता, बल्कि इसमें सुधार कर इसके विभिन्न दोषों को दूर करना होगा जिससे यह जनता के विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व कर सके, उसमें केवल लोक सभा तथा सरकार पर नियन्त्रण रख सके। संसद् की द्वितीय स्तरीय तथा सहायक अंग बन सके। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए इसके विभिन्न पहलुओं में सुधार लाना होगा। सदस्यों की संख्या में कमी कर इसे छोटा तथा ठोस निकाय का रूप देना चाहिए। सदस्यों की योग्यता में भी वृद्धि होनी चाहिए, जिससे यह गुणवान, बुद्धिजनों तथा अनुभवी जन-सेवकों की सभा बन जाय। इसके लिए पीयरों की नियुक्ति की प्रणाली में सुधार लाना होगा। इसकी रचना का इस प्रकार सुधार करना होगा कि इसके सदस्य निष्पक्ष तथा निर्दलीय रूप में विचार विनिमय कर सकें तथा यह सभा न तो निहित स्वार्थों का गढ़ रहे और न अनुदार-दल की अधी समर्थक तथा मजदूर दल की विरोधी ही। किसी भी सरकार के अन्तर्गत इसे एक सहयोगी संस्था का काम करना है। संगठन के अतिरिक्त इसके अधिकार और कर्त्तव्य में भी सुधार लाना होगा। आज इसके अधिकतर सदस्य इसकी कार्यवाहियों में दिलचस्पी नहीं लेते। इसके अतिरिक्त लोकसभा की तुलना में इसे निःशक्त तथा प्रभावहीन बना दिया गया है। साधारणतया धन विधेयक के सम्बन्ध में इसकी आवाज नहीं के बराबर ही सुनी जाती है। अतः इसकी शक्तियों और कार्यों पर पुनर्विचार कर उन्हें नया कलेवर देना होगा। अन्त में, इसकी कार्य विधि, प्रक्रियाओं आदि पर भी ध्यान देना चाहिए जिससे यह अपनी शक्तियों का प्रयोग प्रभावपूर्ण तरीके से कर सके। इन समस्याओं में सबसे मौलिक समस्या इसके संगठन की है।

**सुधार के मार्ग में कठिनाइयाँ** —सुधार-सम्बन्धी सुझावों का विश्लेषण करने से पहले हमें इस सम्बन्ध में कुछ कठिनाइयों पर ध्यान देना चाहिए। यहाँ मुख्यतः दो कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है—ब्रिटिश जाति की परम्परावादी प्रकृति तथा राजनीतिक दलों की मत विभिन्नता। अँगरेज स्वभाव से ही परम्परावादी हैं। वे पुराने विचारों तथा संस्थाओं का बहुधा आदर करते हैं और तबतक उनकी रक्षा करते हैं जबतक कि वे असह्य न हो जायँ। इस प्रकार वे क्रान्तिकारी सुधार या समूल विनाश के पक्ष में कभी नहीं रहते। अतः लार्ड सभा के सुधार का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के पहले राजनीतिक दलों को जनता की नाड़ी को पहचानना आवश्यक हो जाता है तथा परिमित और संयमपूर्ण सुझावों के अन्तर्गत ही रहना पड़ता है। लार्ड सभा के सुधार के समक्ष सबसे बड़ा बाधा राजनीतिक दलों के विभिन्न दृष्टिकोण है। मजदूर दल का कहना है 'द्वितीय सदन को एकदम उठा दो कोई भी सदन एक प्रतिक्रियावादी संस्था होगी। वस्तुतः आवश्यकता है एक ही सदन की लोक सभा की, जिसका जनता से निकटतम सम्बन्ध हो।'[1] उदारवादियों का विचार है— 'इसकी सदस्यता

1 "Abolish the Second Chamber altogether, any second Chamber would be a reactionary body and what was needed was a single chamber, the House of Commons, kept in the closest possible touch with people."

को सुधारो, लेकिन सदन को कमजोर रखो, मुख्यत ससदीय अधिनियम द्वारा लगाये गये बधनो को बनाये रखकर।"[1] अनुदारवादियो के शब्दो म "अगर तुम चाहो तो इसकी सदस्यता मे सुधार लाओ, लेकिन १९११ ई० मे छीनी हुई शक्तियो को पुन लौटा दो।"[2] इस प्रकार तीनो दलो के मत इतने विभिन्न है कि उनका समन्वय असम्भव है, मजदूर दल उसे समूल नष्ट कर देने के पक्ष म है तो उदार दल उसमे सुधार लाना चाहता है और अनुदार दल उसे शक्तिशाली बनाना चाहता है।

सुधार के प्रस्ताव —लाड-सभा के सुधार का प्रश्न बहुत पुराना है। करीब एक सौ वर्षो के अतगत सुधार-सम्बन्धी अनेक प्रस्ताव ( Proposals for Reforms ) लाये गये जिनम अनेक को अस्वीकृत कर दिया गया लेकिन कुछ सुझावो की स्वीकृति दी गयी और तदनुसार लाड-सभा मे सुधार लाया गया। इनके निम्नलिखित प्रस्ताव प्रमुख है —

(i) लार्ड रसेल ( Lord Russell ) का प्रस्ताव, १८६९ —लाड रसेल ने आजीवन पीयर बनाने का सुझाव दिया, जिसे स्वीकृत नही किया गया।

(ii) अर्ल ग्रे (Earl Grey) का प्रस्ताव १८६९ —यह भी अस्वीकृत हो गया।

(iii) लार्ड सैलिसबरी (Lord Salisbury) का प्रस्ताव, १८८८ —लाड सैलिसबरी के प्रस्ताव का उद्देश्य अवांछनीय पीयरो को लाड-सभा म मतदान के अधिकार से वचित करना था और ५० नये पीयर बनाना था। यह प्रस्ताव भी असफल रहा।

(iv) लार्ड सभा की समिति का सुझाव १९०७ —इसने लाड सभा का नया सविधान तैयार करने का सुझाव दिया, जिसम विधिन लाड, आनुवशिक कुलीनो के प्रतिनिधि, पादरी वग तथा आजीवन-कुलीन सदस्य हो। किन्तु यह प्रस्ताव देर से आया।

(v) लैंसडॉन योजना (Lansdawne Plan) १९०९ —इसमे लार्डों की सख्या ३३० रखने का सुझाव दिया गया था, जिसमे १०० सदस्य पीयरो के प्रतिनिधि, १०० व्यक्ति सम्राट द्वारा नियुक्त, १२५ सदस्य लोक सभा द्वारा प्रादेशिक आधार पर निर्वाचित एव ५ सदस्य बिशपो द्वारा निर्वाचित होने। परन्तु यह योजना भी अस्वीकृत हो गयी।

(vi) ससदीय अधिनियम, १९११ ( Parliament Act 1911 ) —१९०९ ई० मे आय-व्यय पत्रक मे उदार दल की सरकार के अर्थ मन्त्री लाड जाज न कुछ भूमि मूल्य कर लगाने का प्रबन्ध किया। इस व्यवस्था से भू-स्वामी लार्डो के हितों को आघात पहुँचाता था। अत लाड-सभा न आय-व्यय पत्रक का अस्वीकार कर दिया। लेकिन पुनर्निर्वाचन के पश्चात लाड-सभा न उसे स्वीकार कर लिया। फिर भी उदार दल न लाड सभा मे सुधार विषयक विधेयक प्रस्तुत किया, जिसे लाड सभा ने रद्द कर दिया। इसी प्रश्न पर निर्वाचन हुआ जिसमे उदार दल विजयी हुआ। फलत विवश होकर लाड सभा ने १९११ ई० के ससदीय अधिनियम ( Parliament Act 1911 ) को स्वीकार कर लिया। इसी अधिनियम के द्वारा (क) प्रथम महत्त्वपूर्ण व्यवस्था यह की गयी कि लोक-सभा द्वारा पारित अर्थ विधेयक यदि लाड-सभा द्वारा पारित एक महीना के

1 "Reform the membership, but keep the chamber weak, chiefly by continuing the restriction imposed by the Parliament Act."

2 "Roform the membership if you please, but give back the powers taken away in 1911."

भीतर ही बिना किसी संशोधन के पारित न कर दिया जाय तो उसकी स्वीकृति नहीं मिलने पर उसे सम्राट् की स्वीकृति द्वारा कानून का रूप दिया जायगा। (ख) दूसरा महत्वपूर्ण प्रावधान यह था कि यदि कोई साधारण सार्वजनिक विधेयक लोक-सभा द्वारा तीन सत्रों में पारित हो और लार्ड सभा उसे तीनों बार अस्वीकृत कर दे, तो तीसरी बार की अस्वीकृति के पश्चात् वह सम्राट् की स्वीकृति के लिए भेजा जा सकता है और सम्राट् की स्वीकृति मिलने पर वह कानून बन जायगा। यदि विधेयक के प्रथम सत्र वाले द्वितीय वाचन और तृतीय वाचन की तिथियों में दो वर्ष का समय बीत चुका हो। (ग) अधिनियम के तीसरे नियम द्वारा लोक सभा की अवधि को सात वर्ष से घटाकर पांच वर्ष कर दिया गया, जिससे लार्ड सभा द्वारा नियन्त्रण के स्थान पर जल्दी-जल्दी चुनाव द्वारा जनता का नियन्त्रण बढ़ जाय। इस प्रकार अधिनियम द्वारा लार्ड-सभा की शक्ति में बहुत ह्रास हुआ।

(vii) ब्राइस समिति के सुझाव, १९१८ ई० (Suggestions of Bryce Committee 1918) —१९११ के अधिनियम द्वारा लार्ड सभा की रचना में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। अतः उसकी आलोचना चलती रही। अन्त में, १९१७ ई० में लार्ड-सभा की रचना के सम्बन्ध में सुझाव पेश करने के लिए लार्ड ब्राइस की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गई, जिसकी रिपोर्ट १९१८ ई० में प्रकाशित हुई। इसके सुझाव निम्नलिखित थे —

(क) लार्ड सभा की सदस्य संख्या को घटाकर ३२७ कर दिया जाय

(ख) इस सदन के सदस्य दो प्रकार के हों प्रथम, ८१ सदस्य पीयर वर्ग के हों, जिन्हें पीयरों में से लोक सभा तथा लार्ड-सभा की एक संयुक्त समिति चुने और द्वितीय, शेष २४६ सदस्यों को लोक-सभा १३ प्रादेशिक दलों में विभक्त होकर चुने, जिससे लार्ड सभा में देश के प्रत्येक भौगोलिक भाग को प्रतिनिधित्व मिल सके,

(ग) लार्ड-सभा के सदस्यों की पदावधि १२ वर्ष की हो परन्तु इसमें से एक तिहाई सदस्य प्रति चार वर्ष पर स्थान रिक्त कर दें।

चूंकि ब्राइस समिति से सभी दल संतुष्ट नहीं थे, इसलिये इसकी सिफारिशें कार्यान्वित न हो सकीं।

(viii) लायड जॉर्ज (Lloyd George) की योजना १९२२ —यह योजना ब्राइस योजना का परिमार्जित रूप थी। इसकी निम्नलिखित सिफारिशें थीं।

(क) राजकुल के पीयर, धार्मिक पीयर तथा विधिज्ञ लार्ड पूर्ववत् इस सदन के सदस्य रहें,

(ख) शेष सदस्य तीन प्रकार से निर्वाचित हों—प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से बाहर से चुने सदस्य, लार्ड समुदाय द्वारा अपने ही वर्ग में से निर्वाचित सदस्य और सम्राट् द्वारा मनोनीत सदस्य,

(ग) निर्वाचित सदस्यों का कार्य काल ९ वर्ष का हो

(घ) सदस्यों की संख्या ३५० हो।

यह योजना भी स्वीकृत न हो पायी।

(ix) लार्ड क्लैरेण्डन (Lord Clarendon) के सुझाव १९२९ —इस असफल योजना के अनुसार लार्ड सभा की सदस्य संख्या ३०० थी जिसमें १५० सदस्य पीयरों द्वारा निर्वाचित तथा १५० सदस्य क्राउन द्वारा मनोनीत होते।

(x) लार्ड सैलिसबरी (Lord Salisbury) के प्रस्ताव, १९३२ —इसमें सुझाव दिया गया था कि लाड सभा की सदस्य स ख्या ३२० हो जिनमें १५० सदस्य पीयर वग द्वारा १२ वप के लिए निर्वाचित हा, १५० सदस्य लोक सभा द्वारा निर्वाचित हो और शेष २० सदस्य राजकुल के पीयरा, आध्यात्मिक पीयरो और विधिज्ञ लार्डो में से हो।

(xi) स सदीय अधिनियम, १९४९ (Parliament Act, 1949) —इसके द्वारा लाड-सभा के अधिकारा में परिवतन किया गया और उसके स्थान-निषेध की अवधि दो वप से घटाकर एक वप कर दिया गया।

(xii) सर्वदलीय सम्मेलन ( All Party Conference ) का सुझाव, १९४९ वस्तुत लाड-सभा के सुधार की समस्या उसके गठन से सम्बन्धित है, लेकिन, राजनीतिक दलो की मत्त विभिन्नता क चलते वह अछूता रह गया था। फलत, १९४९ ई० मे एक सवदलीय सम्मेलन हुआ जिसने कुछ सुझाव पश किया।

(क) वत्तमान पैतृक-अधिकार मूलक सदस्यता का अ त कर दिया जाय,

(ख) व्यक्तिगत प्रतिष्ठा और सावजनिक सेवा के आधार पर स सदीय लाड बनाये जायँ,

(ग) ससदीय लार्डो मे कुछ राजकुल तथा आध्यात्मिक पीयर भी सम्मिलित हा,

(घ) पैतृक लार्डो मे भी ससदीय लाड योग्यतानुसार नियुक्त किए जायँ,

(ङ) सभी सासदीय लार्डो को लोक-सभा के सदस्यो की तरह वेतन दिया जाय,

(च) स्त्रिया भी लाड-सभा की सदस्या बन

(छ) जो ससदीय लाड की कोटि मे नही आ सकें उन्ह लोक-सभा की सदस्यता के लिए निर्वाचित हाने तथा मतदान देने का अधिकार दिया जाय।

लेकिन यह योजना भी असफल रही।

(xiii) मजदूर दल सरकार द्वारा प्रस्तावित सुधार सुझाव, अक्टूबर १९६७ ( Suggestions for reforms proposed by the Labour Government, Act 1967) — साम्राज्ञी एलिजाबेथ ने ३१ अक्टूबर, १९६७ को ससद् के सयुक्त अधिवेशन में घोषणा की कि वत्तमान सरकार लाड-सभा में अनेक क्रांतिकारी परिवत्तन लाना चाहती है। सुधार लाने के पूव सरकार अनुदार तथा उदार दलो को मिला जुलाकर परामश देने के लिए एक सवदलीय समिति का निर्माण करेगी। इस सुधार का मुख्य लक्ष्य होगा, लाड-सभा की आधुनिक ससदीय पद्धति के अनुकूल बनाना। इस हेतु लाड-सभा की शक्तिया में कमी की जायगी तथा उसके आनुवंशिक आधार को समाप्त कर दिया जायगा। वत्तमान सभा मे एक हजार से अधिक पीयर हैं जिनमें अधिकाश इसकी बैठकों में भाग नहीं लेते हैं। सुधार के द्वारा इनकी सख्या को घटा कर ३०० कर दी जायगी और केवल इनको ही मत देने का अधिकार प्राप्त होगा। राजनतिक चिन्तकों का कहना है कि सुधार का वास्तविक उद्देश्य सभा से अनुदार दल के बहुमत को समाप्त कर देना तथा मजदूर दल को बहुमत में ला देना है।

विभिन्न लेखको के सुझाव —इन योजनाओं के अतिरिक्त कुछ लेखको ने भी अपने सुझाव दिये हैं। ऑग और जिंक ने सदस्यता सुधार के सम्बन्ध में सुझाव दिया है कि (क) सिर्फ पीयर होने के नाते ही कोई लाड-सभा में नहीं बैठ सकता है, (ख) कुछ समय आनुवंशिक पीयरो द्वारा प्रतिनिधि रूप में चुने जायँ और (ग) विधिवेत्ता, राजनीति के अनुभवी तथा

अन्य क्षेत्रों के ख्याति प्राप्त व्यक्ति पीयर नियुक्त होंगे। लेकिन आनुवंशिक पीयरों द्वारा प्रतिनिधियों का चुनाव उचित नहीं जँचता, क्योंकि, इससे पीयर बनाने का सम्राट् का विशेषाधिकार समाप्त हो जायगा, पीयरों का चुनाव दलगत आधार पर होने लगेगा और इतने सीमित मताधिकार पर चुनाव अप्रजातान्त्रिक तथा अतार्किक होगा। दूसरा सुझाव यह है कि सदस्यों का निर्वाचन लोक सभा की ही तरह प्रत्यक्ष रीति से हो। लेकिन इसके फलस्वरूप द्वितीय सदन प्रथम सदन की प्रतिद्वन्द्वी हो जायगी, किसी भी विवादपूर्ण विधेयक को लेकर जनता में गड़बड़ी फैल जायगी और सरकार को चुनाव सम्बन्धी व्यावहारिक दिक्कतों का सामना करना पड़ेगा। लॉस्की, फाइनर आदि इस सुझाव में सहमत नहीं हैं। इन सिफारिशों के प्रतिकूल अन्य सुझाव यह रखा जाता है कि प्रत्यक्ष निर्वाचन के बदले काउंटी, बोरो या अन्य प्रतिनिधिक सभा द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन हो। लेकिन लॉस्की जैसे समाजवादियों ने इसका विरोध किया है। रम्जे म्योर ने आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर विभिन्न पेशाओं तथा हितों के प्रतिनिधित्व की माग की है। लेकिन इससे द्वितीय सदन का दृष्टिकोण बहुत सीमित हो जायगा, क्योंकि सदस्य वर्गीय दृष्टिकोण से सोचना शुरू कर देंगे। बहुत-से विद्वानों ने सम्राट् द्वारा नामजदगी की प्रथा का विरोध किया है। कुछ लोगों का सुझाव है कि लार्ड-सभा में आध्यात्मिक तथा धार्मिक पीयरों, विधिज्ञ लार्डों, विश्वविद्यालयों के प्रतिनिधियों तथा अराजनैतिक और आर्थिक संघों, जैसे रॉयल सोसायटी, रायल अकादमी, आदि को स्थान दिया जायगा।

**सुधार के पीछे सिद्धांत तथा उद्देश्य** — इस प्रकार लार्ड-सभा के सुधार की समस्या 'भानुमती का कुनबा'-सा ( Hotch potch) दीख पड़ती है, जिसका हल ढूँढ निकालना अत्यन्त कठिन है। फिर भी एक सामान्य सुझाव दिया जा सकता है। लेकिन इससे पहले सुधार के सैद्धांतिक आधारों को निश्चित करना होगा। इसके कार्य राजनैतिक है, लेकिन लोक-सभा के सहायक के रूप में इसके प्रमुख कार्य पुनरावृत्ति, विशेष हितों की रक्षा, लोक-सभा पर नियन्त्रण तथा वाद विवाद द्वारा सार्वजनिक समस्याओं पर प्रकाश डालना है। अतः, इसे ऐसा सदन होना चाहिए जहा अनुभवी तथा ज्ञानी व्यक्तियों का वास हो तथा शान्त और निष्पक्ष वातावरण हो। लोक-सभा के अनुपात में विभिन्न दलों का प्रतिनिधित्व रहे तो अति उत्तम। इसे २५०० २० सदस्यों का एक संगठित निकाय होना चाहिए।

**लेखक के निजी सुझाव** —उपर्युक्त सिद्धांत और उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए लार्ड-सभा के पुनर्संगठन के लिए कुछ सुझाव दिये जा सकते हैं जिनमें मुख्यतः ब्राइस-समिति और सर्वदलीय सम्मेलन के सुझावों का ध्यान में रखा जायगा। मेरी राय में निम्नलिखित प्रधानों द्वारा आदर्श, जनतान्त्रिक तथा प्रगतिशील लार्ड सभा का संगठन किया जा सकता है —

(क) वर्तमान पैतृक अधिकारमूलक सदस्यता का अन्त कर दिया जाय। यह व्यावहारिक है, क्योंकि १९४९ ई० के सर्वदलीय सम्मेलन में सभी दल इस पर सहमत थे

(ख) इस सदन में अधिक-से-अधिक २५० सदस्य हों जिससे यह ठोस तथा संगठित निकाय के रूप में कार्य कर सके,

(ग) इसके १५० सदस्यों का चुनाव लोक-सभा द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर हो, इन सदस्यों की योग्यता व्यक्तिगत प्रतिष्ठा तथा सार्वजनिक सेवा हो, लोक सभा द्वारा चुने जाने के कारण ये सदस्य भी उस सदन के अनुपात में जनमत का प्रतिनिधित्व करेंगे, लोक

संगा के साथ ही इस समुदाय का निर्माण तथा विनाश होगा, प्रत्यक सामान्य निर्वाचन के पश्चात् इन सदस्यों को चुनना लोक-सभा का पहला कर्त्तव्य होगा,

(घ) ५० सदस्य देश के अन्दर अन्य सगठनो, हिता या वर्गो द्वारा चुने जायँ, इनमे आध्यात्मिक तथा धार्मिक प्रतिनिधि, आचविशप, विशप इत्यादि, शिक्षा-सस्थाओ, विश्वविद्यालयो, आर्थिक सगठनो, ट्रेड यूनियनो, स्थानीय सस्थाओ आदि के प्रतिनिधि होगे। इसमे प्रत्येक सदस्य का कार्यकाल कम से-कम ६ वर्षो का होगा और प्रत्यक दो वष पर एक-तिहाई सदस्य हट जायेगे तथा नये सदस्य चुने जायेगे। इस प्रकार यह तत्त्व लाड सभा को स्थायी सदन बनायगा।

(ङ) वतमान लाड-सभा क सवस महत्त्वपूण तत्त्वो की रक्षा की जायगी। इसके अन्तगत अनुभवी व्यक्ति तथा राजनीतिज्ञ, जैसे प्रधानमन्त्री, मन्त्रिमण्डल के मन्त्री, लाड चासलर, मुख्य न्यायाधिपति, उपनिवेशो के गवनर आदि आते हैं जो आजीवन लाड-सभा के सदस्य रहेगे। इसी श्रेणी मे कुछ अन्य व्यक्ति भी आते हैं, जैसे—विश्वविद्यालयो के कुलपति, विशप, बडे-बडे निकायो के अध्यक्ष, इत्यादि जो अपने काय-काल तक ही लाड रहेंगे, इस वग के सदस्यो की नियुक्ति सम्राट् प्रधानमन्त्री की राय से करेगा, इनकी सख्या ८० से अधिक नही होनी चाहिए। अत ये भी लाड-सभा को स्थायित्व प्रदान करत है,

(च) धन-विधेयक तथा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण को छोडकर ससद् के दोनो सदनो को समान अधिकार दिया जाय,

(छ) यदि साधारण विधेयक के सम्बन्ध मे दोनो सदनो म मतभेद हो तो उसे दो तरीके से सुलझाया जा सकता है—(i) दोनो सदनो की सयुक्त समिति द्वारा या (ii) दोनो सदनो की सयुक्त बैठक द्वारा।

मैं समझता हूँ, यदि उपयुक्त सुझावो के आधार पर लाड सभा का पुनगठन हो तो वह विश्व की प्रगतिशील तथा प्रभावशाली द्वितीय सभाओ म सवश्रेष्ठ सभा हो जायगी।

## ब्रिटिश लार्ड-सभा की अन्य देशो के द्वितीय सदनो के साथ तुलना

( Comparison of the British House of Lords with the Second Chamber of other countries )

(1) उद्देश्य — लाड-सभा के सम्यक् ज्ञान के लिए यहा अन्य देशो के द्वितीय सदनो से उसकी तुलना आवश्यक है। इसका अध्ययन चार वर्गो के अन्तगत किया जा सकता है। सवप्रथम उद्देश्य या लक्ष्य के दृष्टिकोण से इस विषय पर प्रकाश डालना अधिक उपयुक्त होगा। चूँकि लाड-सभा एतिहासिक विकास का परिणाम है, इसलिए इसके उद्देश्य को भी इतिहास म ही ढूँढना होगा। *लाड सभा का वास्तविक आरम्भ मुख्य सामन्तो और उच्च धर्माधिकारियो* के उस निकाय म पाया जाता है जिसे नॉमनकाल म महान परिषद् (Magnum Concilium) कहते थे। लेकिन चौदहवी सदी मे यह अपने आधुनिक रूप मे आ गयी, जबकि सामन्त और बडे पादरी इस सभा मे तथा ग्राम और नागरिक क्षेत्रो के प्रतिनिधि लोक-सभा मे बैठने लगे। इस प्रकार लाड सभा उच्च वर्ग वालो की सभा हो गई। फलत उद्देश्य हो गया—सामन्तो, धनिको, पादरियो तथा कुलीनो के हितो की रक्षा करना।

प्रतिक्रियावादी तथा अनुदारवादी संस्था हो गई। इसके अतिरिक्त द्वितीय सदन के परम्परागत कार्यो की पूर्ति करना भी इसका लक्ष्य है, लेकिन ये कार्य गौण है। लार्ड सभा की तरह संयुक्त-राज्य अमेरिका के सिनेट की स्थापना का भी लक्ष्य था—धनिक या पूँजीपति वर्ग के हितो की रक्षा करना, लेकिन इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण उद्देश्य थे—संघीय सरकार के विरुद्ध राज्य सरकारों की अर्द्ध-सार्वभौमिक तथा अन्य हितो की रक्षा करना और धृष्ट राष्ट्रपति तथा हठी प्रतिनिधि सभा पर नियन्त्रण रखना। सोवियत रूस की राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of Nationalities) का उद्देश्य संघ के अन्तर्गत विभिन्न राष्ट्रीय एकाइयो की रक्षा करना है। फ्रांस की सिनेट प्रादेशिक इकाइयों तथा प्रवासी नागरिकों को प्रतिनिधित्व देती है तथा द्वितीय सदन के परम्परागत कार्यों का पूरा करती है। भारतीय राज्य सभा परम्परागत उद्देश्यों के अतिरिक्त संघीय राज्य की मांगों को पूरा करती है और कनाडा की सिनेट, जो बहुत कुछ लार्ड-सभा की नकल है, अर्द्ध संघीय राज्य की मांगों तथा परम्परागत द्वितीय सदन के उद्देश्य को पूरा करता है।

(ii) रचना —संगठन के दृष्टिकोण से ब्रिटेन लार्ड सभा विश्व का एक अनूठा सदन है। इस आधार पर विश्व के द्वितीय सदनो को हम चार वर्गो मे रख सकते है वंशानुगत, निर्देशित, अंशत निर्वाचित तथा निर्वाचित। प्रथम श्रेणी मे लार्ड-सभा आती है। यद्यपि इसमें व्यक्तिगत प्रतिष्ठा तथा सार्वजनिक सेवा के आधार पर भी बहुत-से सदस्यो का मनोनीत किया गया है, फिर भी नब्बे प्रतिशत लार्ड आनुवंशिक ही है। दूसरी श्रेणी में कनाडा की सिनेट को रखा जाता है जो निर्देशक सदस्यो से गठित होती है। सदस्यों का निर्देशन मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर क्राउन का प्रतिनिधि गवर्नर-जनरल करता है। वंशानुगत द्वितीय सदन और इस सदन में स्पष्ट अन्तर यह है कि जहां वंशानुगत सामन्त का पद पिता से पुत्र को प्राप्त होता है और उससे त्याग-पत्र नही दिया जा सकता है, वहां निर्देशित सिनेट का पद उसकी मृत्यु के साथ अथवा यदि उस पद का धारक चाहे तो उससे पूर्व भी अथवा यदि संविधान के द्वारा पद की कोई निश्चित अवधि निर्धारित हो तो तदनुसार समाप्त हो जाता है। तीसरी श्रेणी या अंशत निर्वाचित उच्च सदनो में दक्षिणी अफ्रिका की सिनेट और आयरलैंड की सिनेट उल्लेखनीय है। दक्षिण अफ्रिका की सिनेट मे आठ सदस्य सपरिषद गवर्नर-जनरल द्वारा निर्देशित किये जाते हैं और शेष ३६ सदस्य प्रान्तो के प्रतिनिधि होते है जिनका निर्वाचन प्रान्तीय परिषद् और सम्बद्ध प्रान्त से संघ की लोक सभा के लिए निर्वाचित सदस्य मिलकर संक्रमणीय मत के सिद्धान्त के आधार पर करते हैं। आयरलैंड की सिनेट में ११ सदस्यों को प्रधानमन्त्री मनोनीत करता है तथा शेष ३९ सदस्य संस्कृति, साहित्य, कला, शिक्षा शिल्प, श्रम, वाणिज्य और उद्योग, लोकप्रशासन और सामाजिक सेवाओं में विख्यात व्यक्तियों की सूचियों से निर्वाचित होते है। भारतीय राजसभा को भी इसी वर्ग में रखा जायगा क्योंकि, इसमें १२ सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होते हैं और शेष २३८ सदस्य राज्यों के प्रतिनिधि रहते है जिनका बँटवारा समानता के आधार पर नहीं वरन्, आबादी के आधार पर होता है। अन्तिम श्रेणी अर्थात निर्वाचित सदनों में अमेरिका की सिनेट, आस्ट्रेलिया की सिनेट, स्विटजरलैंड की राज्य परिषद तथा सोवियत विशेष उल्लेखनीय है। इनका निर्वाचन प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से राज्य द्वारा होता है। अमेरिका में प्रत्येक राज्य को दो और आस्ट्रेलिया में छः सिनेटरों का अधिकार है लेकिन स्विट्जरलैंड

नही बरती गयी है, उन्ह इकाइयो के आकार के अनुसार प्रतिनिधित्व

। कायकाल —सगठन के अन्तगत ही आकार तथा कायकाल की
लाड-सभा विश्व का सबसे विशाल विधायिका सदन है जिसकी सदस्यता
तुलना रूस के द्वितीय सदन से ही की जा सकती है, जिसकी सदस्य-
६। इसकी तुलना मे कुछ देशो के द्वितीय मदनो का आकार बहुत छोटा
लिया, कनाडा, स्विटजरलैंड, दक्षिण अफ्रिका, भारत तथा फ्रास के
क्रमश १००, ६०, १०२, ६०, ४४, २५०, एव २०० है। लाड-
है जिसके पीयर आजीवन सदस्य होते है। कनाडा का सिनेटर भी कुछ
दस्य रहते है। लेकिन दूसरे द्वितीय मदन या तो अर्द्ध-स्थायी हैं
चुनाव कुछ वर्षों की अवधि पर होता है। अर्द्ध-स्थायी सदन
सिनेटर की पदावधि छ वष है और प्रति दूसरे वष एक तिहाई सिनेटर
।स्ट्रे लिया के सिनेटरो की पदावधि छ वष है जिसमे स आधे प्रति-
है, भारत मे भी राज्यसभा के सदस्यो का कायकाल छ वर्ष है जिनमे
ई सदस्य अवकाश प्राप्त करते हैं, स्विटजरलैंड का भी द्वितीय सदन
।-अलग कैंटना के प्रतिनिधि मदस्य दो या तीन वष के लिए चुने जाते
। कुछ उल्लेखनीय हैं। आयरलैंड की सिनेट निम्न-सदनो के साथ
। है, दक्षिणी अफ्रिका की सिनट की कार्यावधि साधारणत दस वष है,
। कायकाल नौ वष है और रूस के द्वितीय सदन का निर्वाचन प्रति बार

।. कार्य —जहाँ तक शक्ति और कृत्य का प्रश्न है, लाड-सभा विश्व
भा है। यद्यपि यह सदन भारत और फ्रास के द्वितीय सदनो के
गो का महत्त्व अधिक है। आस्ट्रेलिया, अमेरिका, स्विट्जरलैंड, रूस
मिक्ष उसकी शक्तियाँ नगण्य हैं। धन विधेयक के सम्बन्ध मे सिफ
ग्रेधाधिकार प्राप्त है, जबकि भारतीय राज्य सभा को केवल चौदह दिना
आस्ट्रेलिया म वित्त-सम्बन्धी क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा को ही निर्णायक
द्वितीय मदन उनके निणयो को काफी प्रभावित करते हैं। स्विटजरलैंड
को निम्न मदन के बराबर ही वित्त क्षेत्र मे भी अधिकार दिया गया है।
। म लाड सभा का एक वष का स्थगन-निषेधाधिकार प्राप्त है, जबकि
का प्रथम मदन के समान ही अधिकार है। यदि इस अधिकार क्षेत्र
मे मतभेद हो तो भारत तथा स्विट्जरलैंड सयुक्त अधिवेशन द्वारा
द्वारा रूस और आस्ट्रेलिया में सयुक्त समिति द्वारा या सदनो को
रा तथा फ्रास में पहले सयुक्त समिति द्वारा या अन्तत राष्ट्रीय सभा
म निर्णय किया जाता है। कायकारिणी शक्ति के सम्बन्ध में लाड
पर उसका नियन्त्रण नही के बराबर रहता है जबकि फ्रांस तथा
। जैसे —राष्ट्रपति का चुनाव, सकटकालीन व्यवस्था, आदि

द्वारा द्वितीय सदनों की शक्ति बढ़ जाती है। अमेरिकी सिनेट का तो संधियों तथा नियुक्तियों के लिए स्वीकृति या समितियों द्वारा जाँच-पड़ताल के अधिकार के कारण कार्यपालिका पर पर्याप्त नियन्त्रण हो जाता है। स्विट्जरलैंड में तो व्यवस्थापिका का कार्यकारिणी पर बहुत कम नियन्त्रण है, क्योंकि, मन्त्रिगण उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते, फिर भी, प्रश्नों के उत्तर उन्हें देना पड़ता है। इस प्रकार लार्ड सभा बहुत ही कमजोर संस्था है। प्रथम सदन के समक्ष उसकी शक्ति फीकी है। भारत और फ्रांस के द्वितीय सदन उससे कहीं अधिक शक्तिशाली है जबकि अमेरिका और आस्ट्रेलिया के सिनेट से उसकी तुलना ही नहीं की जा सकती। अमेरिकन सिनेट विश्व का सबसे शक्तिशाली द्वितीय सदन कहा गया है। स्विट्जरलैंड तथा रूस के उच्च सदन तो सभी मामलों में निम्न सदन के समकक्ष हैं। अतः लार्ड सभा को विश्व का सबसे शक्तिहीन सदन कहना अधिक उचित होगा। उसकी तुलना फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र की राज्य परिषद से करना अधिक उपयुक्त होगा।

(v) संवैधानिक महत्त्व —अन्त में, जहाँ तक संवैधानिक स्थिति का प्रश्न है, यदि अन्य देशों के द्वितीय सदन आवश्यक बुराई ( Necessary evil ) हैं तो लार्ड सभा एक 'बुराई' मात्र है। आज इसका अस्तित्व इसलिए है कि अंग्रेज जाति परम्परावादी तथा सहनशील है। वस्तुतः, वर्तमान रूप में इसकी विशेष उपयोगिता नहीं। अतः यदि इसे समाप्त कर दिया जाय तो भी ब्रिटिश संविधान को कोई धक्का नहीं पहुँचेगा। लेकिन, अन्य देशों में विशेषकर अमेरिका, आस्ट्रेलिया, स्विट्जरलैंड, भारत, रूस आदि संघात्मक राज्यों में द्वितीय सदनों का संवैधानिक महत्त्व है, वे संविधान के तथ्य हैं। अतः उनके अभाव में संविधान रूपी भवन धराशायी तो न होगा, लेकिन, खोखला अवश्य हो जायगा।

## साराश

ब्रिटेन की लार्ड-सभा विश्व का एक प्राचीनतम द्वितीय सदन तथा एक स्वविकसित संस्था है। इसका संगठन मुख्यतः आनुवंशिक है। इसके सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार प्राप्त है। इसका सर्वप्रमुख अधिकार लार्ड चासलर है।

लार्ड सभा के अधिकार नगण्य है। यह व्यवहारतः एक निपगु तथा शक्तिहीन संस्था है।

प्रजातान्त्रिक युग में लार्ड सभा को असामयिक, असमत तथा प्रतिक्रियावादी संस्था कहा गया है। सगठन के सम्बन्ध में उसे एक अप्रजातान्त्रिक निहित स्वार्थों का दुर्ग तथा अनुदारवादियों का स्वामित्व वाली संस्था कहा जाता है। इसकी बैठकों में सदस्यों को अनुपस्थिति तथा प्रक्रिया के सम्बन्ध में भी आलोचना की जाती है। इनकी शक्तियों में यह आलोचना की जाती है कि यह निष्पक्ष नहीं है, इसकी विधायी तथा कार्यकारी शक्तियाँ निरर्थक हैं, इसकी देर लगाने की शक्ति हानिकारक है तथा इसके विधेयकों को दुहराने की शक्ति अनावश्यक है। इसकी संवैधानिक शक्ति भी महत्त्वहीन है।

लार्ड सभा की कुछ उपयोगिताएँ भी है। इनके पक्ष में अनेक तर्क दिये जाते हैं। प्रजातन्त्रात्मक राज्य के लिए द्वितीय सदन आवश्यक है। लार्ड सभा का अस्तित्व ब्रिटिश जाति के स्वभावानुकूल है। यह लोक-सभा की स्वेच्छाचारिता पर अंकुश का काम करती है। यह लोक सभा के उतावलेपन को रोकती है। यह विधि निर्माण में सहायता पहुँचाती है। इसका प्रतिनिधित्व व्यापक है। यह उच्चस्तरीय विचारात्मक करती है।

ब्रिटिश राजनीतिज्ञों तथा सविधान वेत्ताओं के समक्ष लार्ड सभा के सुधार का प्रश्न एक विकट समस्या है। अनेक दृष्टिकोणों से इसमें सुधार लाने की आवश्यकता है। परन्तु इसके सुधार के मार्ग में अनेक कठिनाइयाँ हैं फिर भी सुधार के हेतु अनेक प्रस्ताव सामने लाये गये हैं। विभिन्न सुझावों को देखते हुए इसमें कुछ विशेष सुधार लाये जा सकते है।

उद्देश्य रचना, आकार तथा कार्यकाल, अधिकार तथा संवैधानिक महत्त्व के दृष्टिकोण से इसकी तुलना अन्य देशों के द्वितीय सदनों से की जा सकती है।

प्रश्न

1 Discuss the composition, functions and powers of the House of Lords and critically examine its utility in the British constitutional system (P U 1948 A, '62 A, All U '44, '49 Ravishanker U B A (Prel) 1965, Vikram U B A (part II,) '62
(लार्ड सभा की रचना, कृत्य तथा शक्तियो का वर्णन करें।)

2 How far can the British House of Lords be an effective second chamber to day ?
(ब्रिटिश लार्ड सभा को वर्त्तमान युग में एक प्रभावी सदन कहना कहा तक उपयुक्त होगा )

3 "The House of Lords is not only a second but a secondary chamber' Discuss (Punjab U 1946, Cal U '54)'
("लार्ड-सभा केवल द्वितीय सदन ही नही, अपितु शक्तिहीन सदन है।" इस कथन की विवेचना करे।)

4 Account for the popular dissatisfaction against the House of Lords in England What attempts have been made to reform it ? Give your suggestions (B U 1953 A )
(ब्रिटिश लार्ड सभा की अलोकप्रियता का वर्णन करें। उसके सुधार के क्या प्रयत्न हुए है ? अपना सुझाव दें।)

5 "The House of Lords should be either ended or amended ' Comment upon this statement (P U 1957 S )
("लार्ड-सभा का या तो अन्त होना चाहिए या सुधार।" इस कथन की समीक्षा करें।)

6 "The danger to the British House of Lords lies in a trophy and not in assassination ' Comment (P U 1958, '61 A )
("ब्रिटिश लार्ड सभा का अन्त में नही, अपितु शक्तियों के दुरुपयोग मे ही सकट है।' इस कथन की विवेचना करें।)

7 Compare and contrast the composition, powers and position of the British House of Lords with those of the Senate of the U S A (All U 1949, Agra U '40, '43)
("ब्रिटिश लार्ड-सभा तथा अमरीकी सिनेट की रचना, शक्तियो तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना करें।)

8 Compare and contrast the powers and functions of the upper Houses in England and France (B U 1953 S '56 S, '59 S)

(इगलैंड और फ्रास के उच्च सदनो के अधिकारो तथा कर्त्तव्यो का तुलनात्मक वर्णन करे।)

9 Compare the role and functions of the House of Lords in England with those of the Soviet of Nationalities in the U S S R

(इगलैंड की लार्ड-सभा तथा सोवियत सघ की राष्ट्रीयताओ के अधिकारो एव कार्यों की तुलना करें।)

10 What is the role of the House of Lords in a democratic Britain ? Describe some of the salient proposal for reform (P U 1954 S '60 A)

(जनतन्त्रात्मक ब्रिटेन मे लार्ड सभा के कार्यकरण का वर्णन करे। उसके सुधार के सुझावो का उल्लेख करे।)

11 Describe the composition, powers and functions of the House of Lords Briefly discuss the various proposals for the reform of the House (Gwalior U 1965)

(लार्ड-सभा के सगठन, अधिकार और कर्त्तव्यो का वर्णन कीजिए। लार्ड सभा के सुधार के लिए किये गये प्रस्तावो का सक्षिप्त उल्लेख कीजिए।

*"The Honse of Commone ( af great Britain) is the classic example of a legislature with unlimited authority"*

१०

## ब्रिटिश ससद् लोकसभा

## (The British Parliament House of Commons)

| | |
|---|---|
| १ विकास तथा सगठन— | विकास, महत्त्व, सदस्य सख्या तथा निर्वाचन-पद्धति निर्वाचन पद्धति की आलोचना, सदस्यता के लिए योग्यता, लोकसभा की अवधि, लोक-सभा का अधिवेशन, वादविवाद का समापन। |
| २ लोक-सभा के अधिकारी अध्यक्ष-- | राजनीतिक अथवा अराजनीतिक पदाधिकारी, स्पीकर का अर्थ, विकास, नियुक्ति अध्यक्ष की शक्ति के आधार, अध्यक्ष के अधिकार और कर्त्तव्य, प्रमुख कार्य, प्रभावपूर्ण शक्तियाँ, अध्यक्ष की निर्दलीय स्थिति, भारतीय तथा अमरीकी अध्यक्षा से तुलना। |
| ३ लोकसभा के अधिकार और कर्त्तव्य— | व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार वित्तीय अधिकार, कार्यपालिका पर नियन्त्रण जनता की शिकायता का निवारण। |
| ४ विधायी प्रक्रिया — | सार्वजनिक और असार्वजनिक विधेयक, सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया, धन विधेयक सम्बन्धी प्रक्रिया, प्राइवेट सदस्यो के विधेयक, प्राइवेट विधेयक की प्रक्रिया, अस्थायी आदेश, अमरीकी तथा ब्रिटिश प्रक्रिया की तुलना। |
| ५ समिति पद्धति— | समितियो की आवश्यकता, समितियो के प्रकार, ब्रिटिश तथा अमरीकी समिति पद्धतियो की तुलना। |
| ६ ससद का ह्रास— | ससद के ह्रास के कारण, आलोचना का उत्तर। |
| ७ प्रदत्त विधायन— | प्रदत्त विधायन क्या है? प्रदत्त विधायन में वृद्धि के कारण, आलोचना, पक्ष में तर्क। |

## १ विकास तथा संगठन
### ( Development and Organisation)

विकास —यद्यपि जन्म तथा विकास के दृष्टिकोण से लोक-सभा निम्न सदन है, लेकिन महत्त्व के दृष्टिकोण में यह प्रथम सदन है। लार्ड सभा का उदय इसकी स्थापना के बहुत पहले हो चुका था, लेकिन धीरे-धीरे लार्ड सभा अपनी शक्तियों को खोती गई और लोक-सभा लोकप्रिय सभा का प्रतिनिधि होने के कारण शक्तिशाली होती गई। जैसा हम देख चुके हैं, १२९५ ई० की आदर्श संसद के पश्चात सामन्त और बड़े पादरी एक सदन में तथा ग्राम्य और नागरिक क्षेत्रों के प्रतिनिधि दूसरे सदन में बैठने लगे तथा दूसरे वर्ग ने लोक-सभा को व्यावहारिक स्वरूप दिया। उसके बाद से ही इसकी सदस्य संख्या में परिवर्तन होता रहा। एडवर्ड प्रथम के शासनकाल में ७ नाईट ( Knight ) तथा २०० बोरो (Borough) के प्रतिनिधि थे, लेकिन धीरे-धीरे इसकी संख्या बढ़ती गई और १७०७ ई० में लोक-सभा में ५१३ सदस्य हो गये। स्काटलैंड और आयरलैंड के सम्मिलन के चलते क्रमशः ४५ और १०० सदस्य बढ़ गये। १९२८ ई० तक सदस्य-संख्या ६७० तक हो गयी, लेकिन उसी वर्ष जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के द्वारा इस संख्या को घटाकर ६१५ कर दिया गया। १९४८ ई० के अधिनियम द्वारा सदस्य संख्या को ६२५ नियत कर दिया गया और प्रत्येक व्यक्ति को एक क्षेत्र से मत देने का अधिकार मिला। १९२८ ई० के अधिनियम में ही वयस्क मताधिकार का सिद्धांत स्वीकार कर लिया गया था।

महत्व —ब्रिटिश लोक-सभा की शक्ति तथा महत्त्व पर अधिक डालना सूर्य को दीपक दिखाना है। वस्तुतः लोक सभा ही ब्रिटिश संसद् है जैसा कि राबर्ट वालपोल ने कहा था, "जब कोई मन्त्री संसद् में परामर्श लेता है तो वह लोक-सभा में ही परामर्श लेता है, जब सम्राट संसद् को विघटित करता है, तब वह लोक सभा को ही विघटित करता है।"[1] ब्रिटिश लोक-सभा के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए सर सिडनी लो ने लिखा है कि "लोक सभा संसार में सबसे महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक सभा है। इसकी प्रतिष्ठा, प्राचीनता, इसका प्रेरणाप्रद इतिहास इसकी शानदार परम्पराएँ, इसकी यौवनपूर्ण भावना और शक्ति, इसका वह अनुपम प्रभाव जिसने इसे एक आदर्श संसद् बना दिया है, ब्रिटिश राष्ट्रीय जीवन में इसका अभिन्न सम्बन्ध, केन्द्रीय शासन-यन्त्र के संचालन में इसका हाथ, इत्यादि बातों ने इसे एक अद्वितीय स्थिति प्रदान कर दी है।" लोक-सभा राष्ट्र तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता का रक्षक है, वह विधि के शासन का पोषक है। एडवर्ड आर० मुरो ने रेडियो ब्राडकास्ट में इस सदन के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए कहा था कि "डनकर्क या ब्रिटेन एल अलमेन या स्टालिनग्राड के युद्ध या नामंडी पर अधिकार, या ब्रिटिश तथा अमेरिकी जहाजों द्वारा हमला सबसे महत्त्वपूर्ण घटनाएँ नहीं हैं। भले ही, इतिहास इन घटनाओं को निर्णायक समझे, लेकिन ब्रिटेन में सबसे महत्त्वपूर्ण बात यह है कि इस देश न

1 "When a Minister consults Parliament, he [illegible] the House of the Commons, when the Queen dissolves parliament she [illegible] the House of Commons A new Parliament is simply [illegible]

संसदीय प्रणाली के स्थापित नियमों के अंतर्गत युद्ध की हारजीत का निर्णय किया। नात्सीवाद से इसे भय था लेकिन, इसने उसकी नकल नहीं की। सरकार को तानाशाह की शक्ति प्राप्त थी लेकिन इसका प्रयोग नियंत्रण के साथ किया गया और लोक सभा सदा सचेत थी। जिस समय लंदन पर गोलाबारी हो रही थी उस समय भी लोक-सभा ने दो दिनों तक मैनद्वीप पर गिरफ्तार दुश्मनों की दशाओं पर बहस किया। ब्रिटन में 'कन्सन्ट्रेशन कैम्प' कभी नहीं पाये गये'।[1]

सदस्य संख्या तथा निर्वाचन पद्धति :—जैसा कि हम देख चुके हैं, १९४८ ई० के जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा विश्वविद्यालयों द्वारा भेजे जाने वाले प्रतिनिधियों से सम्बन्धित उपबन्ध को हटाकर लोक-सभा की सदस्य-संख्या ( Strength ) को ६४० से घटाकर ६२५ नियत कर दिया गया। इसमें ५०७ इंगलैंड के, ७१ स्कॉटलैंड के, ३५ वेल्स के, १२ उत्तरी आयरलैंड के निर्वाचित प्रतिनिधि रहते हैं। पूरे देश को प्रदेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों ( Territorial constituencies ) में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र से एक-एक प्रतिनिधि निर्वाचित होता है। मतदान का आधार सार्वजनिक वयस्क मताधिकार ( Universal Adult Suffrage ) है। १९२८ ई० जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के अनुसार प्रत्येक वयस्क को, जो २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो और जो उस निर्वाचन-क्षेत्र में कम-से-कम १० पौंड वार्षिक किराये का मकान या भूमि रखता है, मतदान का अधिकारी है। 'एक व्यक्ति, एक मत' One man, one vote ) का सिद्धांत स्वीकार किया गया है। नाबालिग, दिवालिये, परदेशी, फौजदारी कानून द्वारा दण्डित या पागल व्यक्तियों तथा लार्डों को मताधिकार से वंचित रखा गया है। इस प्रकार वर्तमान काल में लोकसभा का आधार पर्याप्त व्यापक है, यह पूर्ण प्रतिनिधिक संस्था हो गई है।

निर्वाचन-पद्धति की आलोचना :—बहुत से आलोचकों ने लोक-सभा के निर्वाचन की घोर आलोचना ( Criticism ) की है। उनका कहना है कि लोकसभा का सदस्य जनता का सच्चा प्रतिनिधि नहीं होता, क्योंकि उसका चुनाव साधारण बहुमत के आधार पर होता है। इसलिए यदि किसी क्षेत्र से दो से अधिक व्यक्ति उम्मीदवार हो तो प्रायः किसी भी उम्मीदवार को बहुमत मतदाताओं का समर्थन प्राप्त नहीं होता, अर्थात् ५० प्रतिशत से अधिक मतदाता उसके विरुद्ध ही मत देते हैं, फिर भी वह चुना जाता है, क्योंकि अन्य उम्मीदवारों से वह अधिक मत पाता है। इस प्रकार दो उम्मीदवारों के मैदान में रहने पर निर्वाचित उम्मीदवार बहुत बड़े

1 "I doubt that the most important thing was Dunkirk or the Battle of the Britain, El Alamein or Stalingrad Not even the landings in Normandy or the great blows struck by British and American bombers Historians may decide that any one of these events was decisive, but I am persuaded that the most important thing that happened in Britain was that this nation chose to win or lose this war under the established rules of parliamentary procedure It feared Nazism, but did not choose to imitate it The government was given dictatorial power, but it was used with restraint, and the House of Commons was ever vigilant. Do you remember that while London was being bombed in the daylight, the House devoted two days to discussing conditions under which enemy aliens were detained on the Isle of Man ? Though Britain fell, there were to be no concentration camps here."

—Edward R. Murrow

वर्ग का प्रतिनिधित्व नही कर पाता है। चुनाव की इसी पद्धति के कारण मतदाताओ की इच्छा बहुत सीमित हो जाती है और वे अपना सच्चा प्रतिनिधि नही चुन पाते। इसी दृष्टिकोण से राष्ट्रीय आधार पर कहा जाता है कि लोक-सभा लोकप्रिय-सप्रभु का प्रतिनिधित्व नही करती है, बल्कि, वह उसका विकृत रूप है। निर्वाचन के साधारण बहुमत प्रथा के कारण राजनीतिक दलो के निर्वाचन में प्राप्त समर्थन के अनुपात में लोक सभा में प्रतिनिधित्व नही मिल पाता। १९२२ ई० के सामान्य निर्वाचन में ३८ प्रतिशत मत मिलने पर अनुदार दल को ३४७ जगह मिली और क्रमश २८ ५ तथा २९ ५ प्रतिशत मत मिलने पर भी इन दलो को अनुदार दल से ७९ जगह कम मिली। इसके विपरीत १९२३ ई० के सामान्य निर्वाचन मे ३८ प्रतिशत मत मिलने पर भी अनुदार दल को कोटा से २४ जगह अधिक तथा उदारदल को कोटा से २४ जगह कम मिली। इतना ही नही, आलोचना मे यह भी कहा जाता है कि बहुमत मतदाता, व्यवहारत मतदान के अधिकार से वचित हो जाते हैं, क्योकि उनके मत का कोई महत्त्व नही रह जाता। ऐसे मतदाताओ मे वे आते है जो असफल उम्मीदवारो को मत देते हैं या जो मनोनुकूल उम्मीदवार न रहने पर मत नही देते है या जो मनोनुकूल उम्मीदवार के अभाव मे बेमन से दूसरे उम्मीदवार को मत देते है। ऐसे मतदाताओ की सख्या, जो राष्ट्रीय घटना-क्रम पर प्रभाव नही डाल सकते हैं कम से कम ७० प्रतिशत हो जाती है। अत इगलैंड मे निर्वाचन पद्धति सतोषजनक नही है। फिर भी इसकी सफलता मे कोई कमी नही रही है।

**सदस्यता के लिए योग्यता** —लोक-सभा की सदस्यता के लिए कोई विशेष योग्यता निर्धारित नही की गयी है। ब्रिटिश राज्य के सारे स्त्री और पुरुष, चाहे वे साम्राज्य के किसी भी भाग मे निवास करते हो, निर्वाचन के लिए प्रत्याशी बन सकते हैं, बशर्ते कि

(क) उनका नाम किसी भी निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओ की सूची मे हो,
(ख) उनकी आयु नियमानुकूल हो, और
(ग) वे राष्ट्र तथा देश के प्रति निष्ठा की शपथ लेने को तैयार हो।

परन्तु निम्नलिखित व्यक्ति लोक सभा की सदस्यता के योग्य नही हैं —

(क) जो लार्ड सभा के सदस्य है,
(ख) जो नाबालिग हैं,
(ग) जो विदेशी, पागल, दिवालिया या फौजदारी कानून के अनुसार दण्डित है,
(घ) जो पादरी, नगरो के मेयर और काउटियो के शेरिफ हैं,
(ङ) क्राउन से वेतन पाने वाले तथा राजकीय सेवा मे नियुक्त व्यक्ति हैं, या
(च) जो सरकारी ठेको या अन्य प्रकार से सरकार द्वारा लाभान्वित होते हैं।

**लोकसभा की अवधि** —साधारणत ब्रिटिश लोकसभा का कार्यकाल ५ वर्ष है। १९११ ई० के पूर्व ब्रिटिश लोक-सभा की अवधि ७ वर्ष थी, परन्तु १९११ ई० के ससदीय अधिनियम द्वारा इसे घटाकर ५ वर्ष कर दी गयी। लेकिन यह अवधि दो प्रकार से लचीली है—प्रथम सकट-काल मे इसे बढाया जा सकता है जैसे १९११ ई० मे निर्वाचित लोक सभा १९१८ ई० तक यानी करीब ८ वर्षों तक कायम रही और १९३५ मे निर्वाचित लोक-सभा १९४५ ई० मे भग हुई थी अर्थात नौ वर्षो तक रही। द्वितीय, सम्राट् का विशेषाधिकार है कि

वह प्रधानमन्त्री की प्रार्थना पर अवधि के पूर्व ही इस सदन को भंग कर सकता है। ऐसा प्राय होता है। इसलिए बहुत कम सभाओं का कार्यकाल पूरे पाँच वर्ष का रहा है।

**लोक-सभा का अधिवेशन** —प्रचलित पद्धति के अनुसार लोक-सभा का वर्ष मे कम से कम एक अधिवेशन होना चाहिये, क्योंकि कुछ आवश्यक विधेयक एक बार में केवल एक ही वर्ष के लिए पास किये जाते है। अधिवेशन प्राय अक्टूबर अथवा नवम्बर मे प्रारम्भ होता है और ५-७ महीनो तक चलता है। सामान्य निर्वाचन के पश्चात लोक सभा के सदस्य सदन का अध्यक्ष ( Speaker ) चुनते है। फिर अध्यक्ष तथा अन्य सदस्य शपथ ग्रहण करते हैं। प्रत्येक निर्वाचन के बाद के अधिवेशन के आरम्भ मे तथा प्रत्येक वर्ष के प्रथम अधिवेशन के आरम्भ मे सम्राट का संसद के सामने एक भाषण होता है जिसमे सरकार के विगत कार्यों तथा भावी नीतियो का उल्लेख रहता है। इस भाषण को सिंहासन-भाषण ( Speech from the Throne ) कहते है। इस भाषण पर संसद मे वाद विवाद होता है और संसद की ओर से धन्यवाद का प्रस्ताव पास होता है। यहा एक अन्य उल्लेखनीय बात प्रतिदिन की कार्यवाही के समय से सम्बन्धित है। १९४७ ई० से लोक सभा के अधिवेशन सप्ताह के प्रथम पाच दिनो तक चलते है— सोमवार से बृहस्पतिवार तक ढाई बजे दिन तक और शुक्रवार को ११ बजे दिन से आरम्भ होता है। प्राय बहुत-से ऐसे अवसर भी आते हैं जब कि अधिवेशन रात भर चलता रहता है। सोमवार से बृहस्पतिवार तक क्रमश अवित्तीय मामले, प्रश्नोत्तर, स्थगित प्रस्ताव (Adjournment Motion), या विरोधी प्राइवेट कार्यवाही ( Opposite Private Business ) पर विचार किया जाता है। अन्त मे, लोक सभा की गणपूर्त्ति ( Quorum ) ४० सदस्यो से होती है। इस सदन की कार्यवाही से सम्बन्धित कोई निश्चित तथा लेखबद्ध नियम नही है। अधिकांश नियम परम्परा और व्यवहार पर आधारित है।

**वाद-विवाद का समापन** —संसद की कार्यवाही को सुचारु रूप से चलाने के लिए विशेष नियमो का पालन करना पडता है। वाद विवाद संसद् का एक प्रमुख कार्य है। समय की बचत के दृष्टिकोण से इसपर प्रतिबन्ध लगाया गया है। लेकिन वाद विवाद के प्रारम्भ तथा समाप्ति के लिए कुछ नियमो का पालन किया जाता है। विरोधी तथा सत्तारूढ़ दल के सचेतकों ( Whips ) के बीच समझौता हो जाता है कि किस विषय पर कितना समय दिया जाय। यदि ऐसा समझौता न हो पावे तो दूसरे उपाय से वाद-विवाद को समाप्त किया जा सकता है। सदन की राय से वाद विवाद को समाप्त करने के उपाय को समापन ( Closure ) कहते है। ये उपाय निम्नलिखित हैं —

(i) **सामान्य समापन** —यदि वाद विवाद किसी विषय पर पर्याप्त समय तक चल चुका हो तो कोई सदस्य कह सकता है कि 'प्रस्ताव पर मत लिया जाय'। सभापति नियमो के अतिक्रमण या अल्पसंख्यक दल के अधिकारो के हनन के अंदेशा पर इसे अस्वीकृत कर सकता है। यदि वह प्रस्ताव को स्वीकृति दे देता है और उसके पश्चात् यदि कम से कम १०० सदस्य उसके पक्ष में रहे तो वाद विवाद समाप्त हो जाता है और उसपर मतगणना हो जाती है। इसे सामान्य समापन ( Simple closure ) कहते हैं।

(ii) **मुखबन्ध अथवा भागश समापन** —वाद विवाद को रोकने का दूसरा नियम है मुखबन्ध अथवा भागश समापन ( Guillotine or closure by compartment )। इसके

द्वारा विधेयक के कई भाग कर दिये जाते हैं और प्रत्येक भाग के लिए अलग-अलग समय नियत कर दिया जाता है और प्रत्येक भाग पर निश्चित समय पर मत ले लिये जाते हैं।

(iii) कगारू समापन —कगारू समापन ( Kangaroo closure ) वाद विवाद को नियन्त्रित करने का प्रसिद्ध तरीका है। इसका प्रयोग सर्वप्रथम १९१९ ई० में हुआ था। इसके द्वारा सभापति का अधिकार है कि वह उन धाराओं अथवा सशोधनों का चुन ले जिनका वह वाद विवाद के लिए परमावश्यक समझे और जो विवादानुकूल न हो या जिनपर पूर्व विचार हो चुका हो या जिनपर वाद-विवाद से समय नष्ट होने का भय हो उन्हें छोड दे। कुछ सशोधनों का छोड दने की प्रथा को कगारू समापन कहते हैं।

## २ लोक-सभा के अधिकारी अध्यक्ष
### ( Officers of the House of Commons Speaker )

राजनीतिक अथवा अराजनीतिक पदाधिकारी—लोक सभा के पदाधिकारियों को दो वर्गों में बाटा जा सकता है—राजनीतिक तथा अ-राजनीतिक ( Political and Non political ) अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद राजनीतिक पद हैं और सरकार के निर्माण और अपदस्थता के साथ भी पदासीन होते तथा पदत्याग करते हैं। अराजनीतिक पदाधिकारियों में क्लर्क और उसके दो सहायक सार्जेंट एट आर्म्स तथा चैपलेन उल्लेखनीय हैं। लोक सभा के नये निर्वाचन से इन दो पदों का कोई सम्बन्ध नहीं रहता। क्लर्क लोक-सभा के आदेशों पर हस्ताक्षर करता, सदन की कार्यवाही को लेखबद्ध करता तथा सभी रेकार्डों और मुख्य कर्तव्य आलेख्यों के लिए उत्तरदायी होता है। सार्जेंट एट-आर्म्स का कार्य सदन में शान्ति तथा सुव्यवस्था की स्थापना करना, सदन के आदेशों का पालन करना और अध्यक्ष के आदेशों को क्रियान्वित करना है। चैपलेन प्रत्येक बैठक के प्रारम्भ में उपस्थित होता है यथा प्रार्थना वगैरह पढता है।

'स्पीकर' का अर्थ —लोक सभा के पदाधिकारियों में सबसे महत्त्वपूर्ण पद अध्यक्ष का है। यह ब्रिटिश संविधान की अनूठी तथा बहुमूल्य देन है। यह बहुत गौरव, प्रतिष्ठा तथा शक्ति का पद है। 'स्पीकर' का शाब्दिक अर्थ है, बोलनेवाला, लेकिन अध्यक्ष वस्तुत कम बोलता है। इस विरोधाभास का दूसरे रूप में समझा जा सकता है। उसे स्पीकर इसलिये कहा गया कि प्रारम्भ में सम्राट और जनता के बीच वह कडी था, जनता का प्रवक्ता था, जिसके द्वारा वह सम्राट् के समक्ष अपनी कष्ट गाथा उपस्थित करता था। दूसरे शब्दों में उसे यह पदवी इस लिये मिली कि वह सम्राट से अपने साथियों अर्थात् सदन के सदस्यों के लिए बोलता था, न कि इसलिये कि वह सदस्यों से बोलता था। इसलिए प्राचीनकाल से ही सदन में कम से कम बोलना उसका कर्तव्य समझा जाता है और आज भी उसका कार्य समन्वय तथा परिमार्जन के अतिरिक्त कुछ नहीं है। 'स्पीकर' की पदवी के प्रयोग का औचित्य इस अर्थ में भी है कि नाव सभा के अन्य सदस्यों से भिन्न सदन में उसकी आज्ञा या उसका बोलना निर्णायक होता है और जब वह बोलता है तो दूसरा कोई सदस्य नहीं बोल सकता है। ऑक्सफोर्ड इगलिश डिक्शनरी (Oxford English Dictionary ) ने स्पीकर का यह अर्थ दिया है कि "वह लोक सभा का सदस्य होता है जिसको सदन अपने प्रतिनिधि के रूप में चुनता है और जो सदन के वाद विवादों में सभापतित्व करता है। लेकिन उक्त ग्रन्थ ने इस पर प्रकाश नहीं

डाला कि उसके बिना सदन की कार्यवाही हो ही नही सकती। बिना अध्यक्ष के सदन का सभा हो ही नही सकता है। अध्यक्ष मि० फिटज राय (Mr Fitz Roy) की मृत्यु पर सदन तुरन्त उठ खडा हुआ और लोक सभा की कार्यवाही नही हो सकी जब तक कि नये सभापति का चुनाव नही हो गया, यद्यपि उस समय द्वितीय विश्व युद्ध के काले बादल मडरा रहे थे।

विकास —अध्यक्ष पद का विकास (Growth) कब और कैसे हुआ, यह अज्ञात है। लेकिन इतना निश्चित है कि ससद् के प्रारम्भिक काल से ही इस पद का अस्तित्व है। प्राचीन काल मे यह जनता का प्रवक्ता था, जिसके द्वारा वह अपनी कष्टगाथा सम्राट् के समक्ष उपस्थित करता था। प्रमाणों से ज्ञात होता है कि १३७७ मे सर टॉमस हगरफोर्ड (Sir Thomas Hungerford) ने पहले पहल इस उपाधि को वैधिक रूप से ग्रहण किया।

नियुक्ति—प्राचीनकाल मे सम्राट ही अध्यक्ष की नियुक्ति करता था। धीरे-धीरे यह नियुक्ति सुयोग्य एव विद्वान व्यक्ति करने लगा। जार्ज तृतीय के समय से सम्राट् का यह विशेषाधिकार जाता रहा। आज अध्यक्ष की नियुक्ति का अधिकार पूर्णतया लोक-सभा के हाथ मे आ गया है, यद्यपि अन्तिम निर्णय के लिए सम्राट की स्वीकृति आवश्यक है। अध्यक्ष का चुनाव सर्वसम्मति से होता है। ऐसा व्यक्ति ही अध्यक्ष चुना जाता है जो पूर्ण पक्षपातहीन तथा तटस्थ हो। अत यह प्रथा बन गयी है कि यदि पूर्व अध्यक्ष सदन मे पुनर्निर्वाचित हो जाता है तो वही से फिर से अध्यक्ष चुन लिया जाता है। यदि किसी कारणवश पद रिक्त हो जाय तो बहुमत दल उसी नाम का प्रस्तावित कर सकता है जिस पर विरोधी दल को कोई आपत्ति नही हो। दोनो दलो के समझौता से ही नया अध्यक्ष चुना जाता है। अत सामान्यत अध्यक्ष का निर्वाचन निर्विरोध होता है; परन्तु विरोध असम्भव नही है। १६१९ ई० मे लेफेवर, १८९५ ई० मे गुली और १९३५ तथा १९३८ ई० मे फिट्ज राय के निर्वाचन में विरोध हुआ था।

"एक बार-अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष" —यहा अध्यक्ष के निर्वाचन के सम्बन्ध मे एक स्थापित प्रथा का उल्लेख करना अनुपयुक्त न होगा। यह प्रथा है, "एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष।" इसका अर्थ यह होता है कि अध्यक्ष का निर्वाचन सर्वसम्मति से हुआ है और जब तक वह त्यागपत्र न दे दे, अथवा उसकी मृत्यु न हो जाय, वह अपने पद पर बना रहता है। यहाँ तक कि सामान्य निर्वाचन मे भी उसके विरुद्ध उम्मीदवार खडा नही किये जाते और वह निर्विरोध चुना जाता है। फिर नये सदन मे, बहुमत किसी भी दल का क्यो न हो वह निर्विरोध अध्यक्ष चुन लिया जाता है। लेकिन जैसा कि हमने पहले देखा है, कभी-कभी विरोध हो जाता है। फिर भी यह प्रथा आज सर्वमान्य तथा सुस्थापित है।

अध्यक्ष की शक्ति के आधार —ब्रिटिश सविधान मे लोक-सभा के अध्यक्ष का पद गौरव, प्रतिष्ठा और शक्ति का पद है। आखिर इस शक्ति के आधार क्या हैं? सर्वप्रथम लोक-सभा के अन्दर कार्यवाहियो के समुचित, निष्पक्ष और न्यायपूर्ण सम्पादन के लिए एक अधिकारी की आवश्यकता होती है। इस आवश्यकता का महत्त्व और भी इसलिए बढ जाता है कि अलिखित, सविधान के अभिसमयो का पालन राजनीतिक दलो की नैतिकता और स्वशासन अध्यक्ष निर्भर है। द्वितीय अध्यक्ष का पद एक गौरवपूर्ण तथा प्राचीन पद है। ससद् के साथ इसका भी विकास हुआ। आज अध्यक्ष ससद द्वारा सम्राट से जीती हुई सार्वभौमिकता का

है। अठारहवीं सदी तक अध्यक्ष लोक-सभा का प्रवक्ता था, सम्राट् तथा सदन के बीच माध्यम का कार्य करता था। ब्रिटिश इतिहास के गौरवपूर्ण और दुखपूर्ण घटनाओं में उसने हाथ बँटाया, यहां तक कि उसने महान त्याग भी किया। हेनरी अष्टम के राज्यकाल में सर टामस मोर (Sir Thomas More) को शहीद होना पड़ा और १६१९ ई० में राजाज्ञा का पालन नहीं करने पर अध्यक्ष को कुर्सी में बाँध दिया गया। उसने सिर्फ दुख ही नहीं झेले, बल्कि, लोकसभा के विशेषाधिकारों की रक्षा का नारा भी बुलन्द किया। इस प्रकार अध्यक्ष संसद और सम्राट के बीच संघर्ष का एक ओजस्वी सेनानी रहा, इतिहास में उसने अनेक कष्ट सहे, त्याग किये और सदा से वह लोक-सभा की स्वतन्त्रता का प्रतीक तथा रक्षक रहा, जो आज भी है। इसके अतिरिक्त अठारहवीं सदी में इस पद को उच्च प्रशासकीय तथा न्यायिक पदों यहाँ तक कि प्रधानमन्त्री की प्राप्ति के लिए पहला कदम माना जाने लगा, जिसके कारण इसका महत्त्व बहुत बढ़ गया। अन्तिम, अध्यक्ष के रोब दाब, सज-धज और तड़क भड़क का इस पद की महत्ता तथा प्रभाव की वृद्धि में बहुत बड़ा हाथ रहा है। उसका वार्षिक वेतन कररहित दस हजार पौंड है। निवृत्ति के उपरान्त उसे चार हजार पौंड की वार्षिक पेंशन मिलती है। उसका निवास स्थान वेस्टमिन्स्टर पैलेस में है। अगर वह चाहे तो कार्य विमुक्ति के पश्चात् उसे सम्मान के रूप में विस्काउंट की उपाधि प्रदान की जाती है। वह रोबीला चोगा तथा भारी टोप से विभूषित रहता है, चँदवा वाली कुर्सी पर बैठता है और जुलूसों तथा सरकारी उत्सवों में उच्च स्थान ग्रहण करता है। प्रधानमन्त्री से पहले तथा कैंटरबरी के आर्चबिशप के बाद। इस प्रकार संवैधानिक आवश्यकता, ऐतिहासिक गौरव और पद की तड़क-भड़क उसकी शक्ति तथा प्रभाव के लिये उत्तरदायी हैं।

**अध्यक्ष के अधिकार और कर्त्तव्य (Powers and functions)** —अध्यक्ष के कार्यों का अध्ययन दो वर्गों में किया जा सकता है—प्रमुख कार्य और प्रभावशाली कार्य। उसके प्रमुख कार्यों के अन्तर्गत वे कार्य आते हैं, जिसे वह सदन का सभापतित्व करते समय करता है अर्थात् वाद विवाद और भाषण का संचालन करना। लेकिन उसके अन्य कार्य भी हैं जो अधिक प्रभावपूर्ण तथा महत्त्वपूर्ण है और जिनका सम्बन्ध सदन की सामान्य कार्य विधि से है।

**प्रमुख कार्य** अध्यक्ष के प्रमुख कार्य लोक सभा के दिन प्रति दिन की कार्यवाहियों से सम्बन्धित है। सर्वप्रथम अध्यक्ष सदन की बैठक का सभापतित्व करता है और वाद विवादों तथा सुव्यवस्था के नियमों की व्याख्या करना तथा उन्हें लागू करना है। उसके द्वारा नियमों की व्याख्या सर्वमान्य होती है और उसे तुरन्त लागू किया जाता है।

(i) **नियमों की व्याख्या** —लेकिन बाद में सदन में प्रस्ताव द्वारा तथा एक समिति की सहायता से उसे संशोधित भी किया जा सकता है। उसके प्रत्येक निर्णय पूर्व दृष्टान्त बन जाते हैं और न्यायालयों के निर्णय की तरह दूसरे अवसर पर पालन किया जाता है।

(ii) **भाषण की व्यवस्था का संचालन** —अध्यक्ष भाषण की व्यवस्था का संचालन करता है। यह उसी को निश्चित करना है कि वाद विवाद में कौन कौन सदस्य भाग लें। चूँकि आजकल वाद-विवाद के लिए समय बहुत कम रहता है इसलिए बहुत कम सदस्यों को उसमें भाग लेने का समय मिलता है। फलतः अध्यक्ष का यह कार्य बहुत ही महत्त्वपूर्ण हो गया है।

लेकिन अध्यक्ष यह निर्णय करते समय कई बातों को ध्यान में रखता है जैसे—प्रत्येक सदस्य को अपना संसदीय जीवन का प्रथम वक्तृता देने का अवसर अवश्य मिले, सभी प्रकार के विचार रखने वालों को अपना विचार व्यक्त करने का अवसर दिया जाय, उच्च कोटि के वक्ताओं को अवसर दिया जाय, जिससे वाद विवाद का स्तर ऊँचा रहे तथा अल्पसंख्यक दलों को पर्याप्त समय दिया जाय, जिससे वे अपने विचारों से सदन को भिज्ञ कर सकें। यों वाद-विवाद में भाग लेनेवालों के चुनने के न्याय को अध्यक्ष का स्वेच्छानुरूप न्याय समझा है, जिस पर उसकी दृष्टि गड़ जाय। लेकिन व्यवहारतः दल के सचेतकों या नेताओं द्वारा वक्ताओं की सूची तैयार कर ली जाती है, जिसे अध्यक्ष प्राय मान लेता है। फिर भी अधिक स्वतन्त्र प्रकृति के सदस्यों को ध्यान में रखते हुए वह वक्ताओं की सूची में हेर-फेर कर सकता है।

(iii) सदन में सुव्यवस्था रखना —अध्यक्ष का तीसरा कार्य लोक-सभा में शांति तथा सुव्यवस्था बनाये रखना है। जब वक्ताओं में जोश और चरम सीमा तक पहुँच जाता है तो सदन में शांति भंग अथवा अव्यवस्था की आशंका बढ़ जाती है। इसलिए अध्यक्ष को व्यापक शक्तियाँ दी गयी हैं जिनसे वह अव्यवस्था, शांति भंग, अप्रासंगिक बात, असंसदीय भाषा अथवा असंसदीय व्यवहार पर कठोर नियन्त्रण रख सकता है। यह प्रथा है कि अध्यक्ष जब खड़ा हो तो कोई सदस्य खड़ा नहीं रह सकता है। जब शांति के भंग या अव्यवस्था का भय होता है तो अध्यक्ष खड़ा होकर शिष्ट शब्दों में सदस्यों से शान्त होने के लिए अपील करता है। यदि इसपर कोई सदस्य नहीं मानता तो वह उसे बैठ जाने की आज्ञा देता है और यदि वह इसके बावजूद भी शांति भंग करने पर उतारू ही हो जाय तो अध्यक्ष उस सदस्य को सदन छोड़ने की आज्ञा देता है। यदि सदस्य स्वेच्छा से सदन न छोड़े तो सदन का सशस्त्र परिचायक (Sergeant-at arms) उसे बाहर निकाल देता है। आवश्यकता पड़ने पर वह शक्ति का प्रयोग भी कर सकता है। अधिक गड़बड़ी होने पर सदन की कार्यवाही को अध्यक्ष स्थगित करता है।

(iv) असंसदीय भाषा तथा व्यवहार पर नियन्त्रण —अन्त में अध्यक्ष सदस्यों को असंसदीय तथा अप्रासंगिक भाषा तथा व्यवहार का प्रयोग करने से रोकता है। वह देखता है कि सदस्यगण वाद-विवाद के मुख्य विषय से न हटें और अप्रासंगिक बातें न करें। वह स्वयं इस ओर ध्यान देता है या कोई सदस्य इस ओर उसका ध्यान आकर्षित करता है। सदस्य कभी-कभी आवेश में आकर इधर-उधर भटकने लगता है या ओछे शब्दों का प्रयोग करने लगता है, दूसरे सदस्य को झूठा, फरेबी, बेईमान और डरपोक बनाने लगता है। कभी-कभी तो ऐसा भी हुआ है कि सदस्य एक-दूसरे को मार बैठे हैं या एक-दूसरे पर लेख-पत्र वगैरह फेंक दिये हैं। अध्यक्ष का कर्त्तव्य है कि वह ऐसी घटनाओं से सदन का बचाव मध्यस्थ का कार्य कर उत्तेजित सदस्यों को शांत करे तथा गलती करनेवाले को अपने शब्द लौटाने या क्षमा-याचना के लिए बाध्य करे।

प्रभावपूर्ण शक्तियाँ —लोक सभा के अध्यक्ष के कुछ और भी कर्त्तव्य हैं, जो पर्याप्त महत्त्वपूर्ण हैं यद्यपि वे उसके गौण कार्य हैं।

(i) वाद विवाद समापन का निर्णय —कोई भी सदस्य वाद विवाद समाप्त अर्थात् वाद विवाद समाप्त कर-अन्तिम मत लिये जाने के हेतु प्रस्ताव ला सकता है। लेकिन वाद विवाद

**अध्यक्ष की निर्दलीय स्थिति ( Non Partisan position )** —अध्यक्ष इन कार्यो के सम्पादन मे निष्पक्ष तथा निर्दलीय व्यक्ति के रूप मे कार्य करता है। उसके वक्तव्य व्यक्तिगत सहानुभूति तथा दलीय भावनाओ से परे होते है। वह कभी वाद विवाद मे भाग नही लेता। ग्रन्थि ( ११० ) की स्थिति के अतिरिक्त वह कभी भी मतदान नही करता और यदि निर्णायक मत देता भी है तो इस रूप मे कि कोई अन्तिम निर्णय नही हो पाता, अपितु सदन को पुनर्विचार का अवसर मिलता है। वह बहुमत या अल्पमत, किसी भी दल का पक्षपात नही करता है। वह किसी का आदमी नही है यदि है भी तो पीछे बेंच पर बैठनेवालो का। क्लिफ्टन ब्राउन ने कहा भी है–"अध्यक्ष के रूप मे मैं न तो सरकार का आदमी हूँ और न तो विरोधी दल का। मैं लोकसभा का आदमी हूँ और सबसे पहले पीछे बैठनेवालो का।"[1] अध्यक्ष सिर्फ सदन के अन्दर ही नही बल्कि सदन के बाहर भी दलगत कार्यों से दूर रहता है। दलगत आधार पर वह कभी भी अपना विचार व्यक्त नही करता, दल की सभाओ मे भाग लेता, राजनीतिक क्लब मे कभी नही जाता, यहाँ तक कि अपने पुनर्निर्वाचन के लिये भी वह प्रचार नही करता। तात्पर्य यह कि अध्यक्ष सदन के अन्दर या बाहर विचार मे या व्यवहार मे सदा निष्पक्ष रहता तथा दलबन्दी से ऊपर रहता है। ब्राइस के शब्दो मे, 'अध्यक्ष राजनीति मे सन्यास ले लेता है।'

**अध्यक्ष को निष्पक्ष रखने के लिये प्रथाए ( Conventions for maintaining his impartiality )** —यहाँ प्रश्न उठता है कि अध्यक्ष की निष्पक्षता और प्रभाव का किस प्रकार बरकरार रखा जाता है। इसके लिए फाइनर के अनुसार निम्नलिखित प्रथाओ का पालन किया जाता है —

(i) इगलैंड मे अध्यक्ष सम्पूर्ण ससद के लिए निर्वाचित होता है। इसके विपरीत फ्रांस मे वह सिर्फ एक सत्र के लिए निर्वाचित होता है, जिसके चलते उसकी योग्यता के विषय मे विवाद उठ खड़ा होता है,

(ii) अगर अध्यक्ष चाहता है तो इच्छापर्यन्त वह इस पद पर चुना जा सकता है। बहुत से अध्यक्ष तो ३८ वर्षो तक अपने पद पर रहे है। १० वर्ष की पदावधि तो आम बात है,

(iii) राजनीतिक दल सर्वसम्मति से उस व्यक्ति को निर्विरोध रूप मे चुनते है, जो विवादास्पद व्यक्तित्व नही है,

(iv) साधारणत सामान्य निर्वाचन मे विरोधी दल उसके विरुद्ध उम्मीदवार खड़ा नही करते है,

(v) अध्यक्ष निर्वाचित हो जाने के पश्चात राजनीतिक दलो से वह अपना सम्बन्ध तोड़ लेता है,

(vi) उसका निर्णायक मत होता है, लेकिन वह इसका प्रयोग बहुत कम करता है और जब करता है तो केवल यथास्थिति को बनाये रखने के लिए ही,

(vii) वह वाद विवाद मे भाग नही लेता है,

(viii) उसे अपने निर्वाचन-क्षेत्र को अपनी मुट्ठी मे रखने की आवश्यकता नही होती, पड़ोसी सदस्य उसके निर्वाचन-क्षेत्र की देखभाल करता है।

---

1 "As Speaker, I am not the Government's man, nor the opposition's man, I am the House of Common's man and I believe above all, the back benchers man
—*Colonel D Clifton Brown*

समापन सदस्यों के व्यक्तिगत अधिकार का विरोधी है, इसलिए अध्यक्ष जब तक पूर्ण सन्तुष्ट नहीं हो जाता कि अल्पसंख्यकों को अपना विचार व्यक्त करने का पर्याप्त अवसर मिला है तब तक इस तरह के प्रस्ताव की आज्ञा नहीं देता।

(ii) प्रश्न या संशोधन का चुनाव —अध्यक्ष को यह भी निर्णय करने का अधिकार है कि किस संशोधन पर विचार किया जाय और किस पर नहीं। सदस्यों को प्रश्न या पूरक प्रश्न पूछने का अधिकार है लेकिन कौन सा प्रश्न पूछा जाय और कौन सा नहीं इसका निर्णय अध्यक्ष ही करता है।

(iii) अन्य विधायिका सम्बन्धी कार्य —संसद् की कार्य विधि से सम्बन्धित कुछ अन्य महत्त्वपूर्ण कार्यों को भी वह व्यक्तिगत रूप से करता है। वह किसी विधेयक की सार्वजनिक प्रकृति तथा निजी आवश्यकता के आधार पर निर्णय करता है कि उस पर तुरत वाद विवाद हो या नहीं। कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं, इसका अंतिम निर्णय भी वही करता है। वह समिति अध्यक्ष की सूची तैयार करता है। विशेषाधिकार के अतिक्रमण (Breach of privilege) के विषय में भी उसी का निर्णय अन्तिम होता है।

(iv) सदन का प्रवक्ता —सदन से ही सम्बन्धित अध्यक्ष के कुछ अन्य कार्य भी हैं, जैसे कभी-कभी वह सदस्यों के विशेषाधिकारों और सदन की प्रतिष्ठा का संरक्षण तथा अनुसमर्थन करता है। वह सदन का अधिवक्ता है। वह सदन तथा सम्राट के बीच कड़ी का काम करता है। सदस्य उसके माध्यम से सम्राट के पास प्रतिवेदन और धन्यवाद या निन्दा का प्रस्ताव भेजते हैं। वित्तीय विधेयकों को लार्ड सभा में प्रस्तुत करना उसी का कर्तव्य है।

(v) सदन का प्रतिनिधि तथा अधिशासक —अध्यक्ष सदन के प्रतिनिधि और अधिशासक (Deputy and representative of the House) के रूप में भी कार्य करता है। वह सदन का क्रियाशील एवं संवैधानिक प्रतिनिधि (Active and constitutionally recognised Deputy) है। विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए वह अनेक आदेश एवं समादेश सदन की ओर से निकालता है जैसे अधिवेशनकाल में लोक-सभा में कोई स्थान रिक्त होने पर अध्यक्ष चुनाव की आज्ञप्ति निकालता है या किसी सदस्य द्वारा अपराध हो जाने पर वह उसकी गिरफ्तारी और गवाहों के लिए समादेश निकाल सकता है।

(vi) सदन की मान-मर्यादा तथा सदस्यों के अधिकारों की रक्षा —अध्यक्ष का एक अन्य कार्य है सदन की मान मर्यादा तथा सभी सदस्यों के अधिकारों की रक्षा करना। प्रायः शासक अपने क्षेत्र का उल्लंघन करते और सदन की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करते हैं। जब कोई मन्त्री सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्न का उत्तर नहीं देता या माँगी गयी सूचना पर्याप्त मात्रा में नहीं देता तो अध्यक्ष कार्यपालिका को सदन की स्वतन्त्रता तथा मर्यादा की रक्षा के हेतु झुकने के लिए बाध्य करता है। उसका यह परम पुनीत कर्त्तव्य है कि वह लोकसभा के सदस्यों के अधिकारों एवं परमाधिकारों की रक्षा न केवल सम्राट मन्त्रिमंडल या लार्ड सभा के सीमोल्लंघन के विरुद्ध करे, अपितु एक सदस्य के अधिकारों की रक्षा दूसरे के अधिकारों के विरुद्ध करे। ग्लैडस्टन ने कहा भी था कि अध्यक्ष का मुख्य कर्त्तव्य है कि वह सदन की रक्षा सदन से करे। इसका अभीष्ट फल यह होगा कि संसद वह सफल प्लेटफार्म हो सकेगी, जहाँ लोगों के सच्चे अर्थ में प्रतिनिधि अपने मन की सभी प्रिय अथवा अप्रिय बातों को बिना हिचक या डर से कह सकेंगे।

**अध्यक्ष की निर्दलीय स्थिति ( Non-Partisan position )** —अध्यक्ष इन कार्यों के सम्पादन में निष्पक्ष तथा निर्दलीय व्यक्ति के रूप में कार्य करता है। उसके वक्तव्य व्यक्तिगत सहानुभूति तथा दलीय भावनाओं से परे होते हैं। वह कभी वाद विवाद में भाग नहीं लेता। ग्रंथि ( tie ) की स्थिति के अतिरिक्त वह कभी भी मतदान नहीं करता और यदि निर्णायक मत देता भी है तो इस रूप में कि कोई अंतिम निर्णय नहीं हो पाता, अपितु सदन को पुनर्विचार का अवसर मिलता है। वह बहुमत या अल्पमत, किसी भी दल का पक्षपात नहीं करता है। वह किसी का आदमी नहीं है यदि है भी तो पीछे बेंच पर बैठनेवालों का। क्लिफटन ब्राउन ने कहा भी है—"अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का आदमी हूँ और न तो विरोधी दल का। मैं लोकसभा का आदमी हूँ और सबसे पहले पीछे बैठनेवालों का।"[1] अध्यक्ष सिर्फ सदन के अन्दर ही नहीं बल्कि सदन के बाहर भी दलगत कार्यों से दूर रहता है। दलगत आधार पर वह कभी भी अपना विचार व्यक्त नहीं करता, दल की सभाओं में भाग लेता, राजनीतिक क्लब में कभी नहीं जाता, यहाँ तक कि अपने पुनर्निर्वाचन के लिये भी वह प्रचार नहीं करता। तात्पर्य यह कि अध्यक्ष सदन के अन्दर या बाहर विचार में या व्यवहार में सदा निष्पक्ष रहता तथा दलबन्दी से ऊपर रहता है। ब्राइस के शब्दों में, 'अध्यक्ष राजनीति में सन्यास ले लेता है।'

**अध्यक्ष को निष्पक्ष रखने के लिये प्रथाएं ( Conventions for maintaining his impartiality )** —यहाँ प्रश्न उठता है कि अध्यक्ष की निष्पक्षता और प्रभाव को किस प्रकार बरकरार रखा जाता है। इसके लिए फाइनर के अनुसार निम्नलिखित प्रथाओं का पालन किया जाता है —

(i) इंगलैंड में अध्यक्ष सम्पूर्ण संसद् के लिए निर्वाचित होता है। इसके विपरीत फ्रांस में वह सिर्फ एक सत्र के लिए निर्वाचित होता है, जिसके चलते उसकी योग्यता के विषय में विवाद उठ खड़ा होता है,

(ii) अगर अध्यक्ष चाहता है तो इच्छापर्यन्त वह इस पद पर चुना जा सकता है। बहुत से अध्यक्ष तो ३८ वर्षों तक अपने पद पर रहे हैं। १० वर्ष की पदावधि तो आम बात है,

(iii) राजनीतिक दल सर्वसम्मति से उस व्यक्ति को निर्विरोध रूप में चुनते हैं, जो विवादास्पद व्यक्तित्व नहीं है,

(iv) साधारणतः सामान्य निर्वाचन में विरोधी दल उसके विरुद्ध उम्मीदवार खड़ा नहीं करते हैं,

(v) अध्यक्ष निर्वाचित हो जाने के पश्चात राजनीतिक दलों से वह अपना सम्बन्ध तोड़ लेता है,

(vi) उसका निर्णायक मत होता है, लेकिन वह उसका प्रयोग बहुत कम करता है और जब करता है तो केवल यथास्थिति को बनाये रखने के लिए ही,

(vii) वह वाद विवाद में भाग नहीं लेता है

(viii) उसे अपने निर्वाचन-क्षेत्र को अपनी मुट्ठी में रखने की आवश्यकता नहीं होती, पड़ोसी सदस्य उसके निर्वाचन क्षेत्र की देखभाल करता है।

---

1 "As Speaker, I am not the Government's man nor the opposition's man I am the House of Common s man and I believe above all, the back benchers' man" —*Colonel D Clifton Broun*

भारतीय तथा अमरीकी अध्यक्षो से तुलना —ब्रिटिश लोक-सभा के अध्यक्ष की स्थिति को भली भाँति समझने के लिए भारतीय लोक-सभा तथा अमेरिकन प्रतिनिधि सभा के अध्यक्षो से उसकी तुलना आवश्यक है। भारतीय लोक सभा का अध्यक्ष भी ब्रिटिश अध्यक्ष की तरह सदस्यो द्वारा निर्वाचित होता है। दोनो पदाधिकारियो की शक्तियाँ और कर्तव्य करीब करीब एक समान ही है। लेकिन दोनो की स्थिति मे पर्याप्त अन्तर है, दोनो का निर्वाचन दलगत आधार पर होता है, लेकिन निर्वाचन के पश्चात जबकि ब्रिटिश अध्यक्ष दल से सम्बन्ध विच्छेद कर लेता है, भारतीय अध्यक्ष दल से सम्बन्ध बनाये रखता है, यद्यपि सभा-भवन मे निष्पक्ष तथा निर्दलीय रूप मे व्यवहार करता है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश अध्यक्ष का पुनर्निर्वाचन प्राय निर्विरोध होता है, लेकिन भारतीय अध्यक्ष को विरोध का सामना करना पड़ता है। ब्रिटिश अध्यक्ष एक बार पदासीन होने पर इच्छापर्यन्त उस पद पर बना रह सकता है लेकिन भारत मे इस प्रथा के विकास के बारे मे अभी भविष्यवाणी करना गलत होगा। अमेरिका की प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष के विषय मे यह स्पष्ट कहा जा सकता है कि ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना मे वह बहुत कम शक्ति, महत्त्व तथा प्रतिष्ठा का पद है। चूँकि ब्रिटेन और अमेरिका की परम्पराओं तथा परिस्थितियो मे बहुत विभिन्नता है, इसलिए दोनो अध्यक्षो की स्थितियो मे भी पर्याप्त अन्तर है। अमेरिकी अध्यक्ष निर्वाचन के पश्चात् भी दलीय व्यक्ति बना रहता है और सदन में दल के नेता के रूप मे दलीय हितो की रक्षा का पूरा प्रयत्न करता है। फलत इगलैड के निष्पक्ष तथा निर्दलीय अध्यक्ष के समान वह गौरव तथा प्रतिष्ठा का पात्र नही बन पाता है।

## ३ लोक सभा के अधिकार और कर्तव्य

( Powers and Functions of the House of Commons )

लोक सभा के कृत्यो तथा अधिकारो को निम्नलिखित शीर्षक के अन्तर्गत अध्ययन किया जा सकता है —

(i) व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार ( Legislative Powers ),

(ii) वित्तीय कृत्य और अधिकार ( Financial functions and powers ),

(iii) कार्यपालिका पर नियन्त्रण ( Controlling the Executive ),

(iv) जनता की शिकायतो का निवारण ( Relief to public difficulties )।

(i) व्यवस्थापन-सम्बन्धी अधिकार —ब्रिटेन मे ससद को वैधिक सप्रभु कहा गया है। ससदीय सर्वोच्चता का एक मात्र अभिप्राय है कि ससद किसी भी विषय पर विधि निर्माण कर सकती है अर्थात् कानून पर ससद् का पूर्ण नियन्त्रण है। ससद का अर्थ है सम्राट लार्ड-सभा तथा लोक सभा। लेकिन व्यवहारत लोक-सभा ससद् की शक्तियो का उपयोग करती है क्योकि लोकप्रिय सप्रभुता अन्तत इसी मे निहित है। अत कानून निर्माण की वास्तविक शक्ति लोक सभा के हाथ मे ही है। महत्त्वपूर्ण तथा विवादास्पद विषयक विधेयक लोक सभा मे ही पुर स्थापित होते है। धन विधेयक पर लोकसभा का पूरा नियन्त्रण है। ये लोक-सभा मे ही पुर स्थापित हो सकते है। उसके बाद उन्हे लार्ड-सभा में विचारार्थ भेजा जाता है। यदि लार्ड सभा १४ दिनो के अन्दर उन्हे स्वीकृति या सशोधन के साथ वापस न कर दे तो उसे उसी रूप मे सम्राट की स्वीकृति लेकर पास कर दिया जाता है। साधारण विधेयक किसी भी सदन मे

प्रस्तुत किये जा सकते है। लेकिन यदि लोक सभा किसी विधेयक को निरंतर अधिवेशनो मे दूसरे पठन तथा तीसरे अधिवेशन मे तीसरे पठन मे एक वर्ष का अन्तर हो तो विधेयक कानून बन जाता है, चाहे लार्ड-सभा उसे स्वीकार नही भी करे। इस प्रकार लार्ड सभा को धन विधेयक के सम्बन्ध मे एक महीना और साधारण विधेयक के सम्बन्ध मे एक वर्ष का स्थगन-निषेधाधिकार प्राप्त है और सम्राट की स्वीकृति देने की शक्ति औपचारिक मात्र है। अत विधि-निर्माण मे लोक सभा ही सर्वेसर्वा है। लोक-सभा की यह शक्ति और भी इसलिए बढ जाती है कि उस पर न्यायिक पुनर्विलोकन जैसे कोई बन्धन नही है तथा संवैधानिक और सामान्य कानूनो मे कोई अन्तर नही समझा जाता है।

(ii) वित्तीय अधिकार —मैडिसन के शब्दो में, "जिसके पास वित्तीय शक्ति होती है, उसी के पास वास्तविक शक्ति है।" राष्ट्रीय वित्त पर लोक-सभा का एकच्छत्र नियन्त्रण है। उसका अधिकाश समय वित्तीय विधेयको मे लगता है। वित्तीय विधेयको की पुरस्थापना लोक-सभा मे ही हो सकती है, लेकिन जबतक क्राउन की ओर से माग न की गयी हो तबतक लोक सभा न तो कोई वित्तीय अनुदान ही पास कर सकती है और न तो कोई कर ही लगा सकती है। वित्तीय अनुदानो के सम्बन्ध मे लोक-सभा की ही शक्ति अन्तिम और निश्चित है क्योकि लार्डसभा सिर्फ एक महीना तक ही लोकसभा द्वारा पास किये हुए किसी वित्तीय विधेयक को रोक सकती है। लोक-सभा का मुख्य वित्तीय कर्त्तव्य, जो वह प्रति वर्ष करती है, आय-व्यय (Budget) की तैयारी, उसके सम्बन्ध मे विचार-विनिमय और उसका प्राधिकार है, आय-व्ययक मे समस्त वर्ष के लिए सम्भावित व्यय के आंकडे दिये जाते है और साथ ही आगामी वर्ष के लिए अनुमानित आय का पुनर्निरीक्षण प्रदान किया जाता है। लोक सभा मे वित्त-मन्त्री अपना आय-व्ययक सम्बन्धी भाषण देता है तथा वित्तीय वर्ष के आर्थिक कार्यक्रम का पूरा विवरण प्रस्तुत करता है। फिर सम्पूर्ण आय व्ययक तथा अलग अलग विभागो के अनुदानो पर बहस होती और अन्तत आय-व्ययक को स्वीकृत किया जाता है। राष्ट्रीय अर्थ को लोक-सभा विभिन्न तरीको से नियमित करती है जैसे उपायो और साधनो की समिति मे वाद-विवादो तथा फाइनेन्स ऐक्ट के द्वारा धन एकत्र करने पर नियन्त्रण रखती है, सप्लाई कमिटी, एप्राप्रियेशन ऐक्ट और कम्पट्रोलर और ऑडीटर जेनरल के द्वारा धन के विनियोग पर नियन्त्रण रखती है, सार्वजनिक हिसाब किताब की कमिटी के द्वारा हिसाब किताब की जाँच करती है और प्रश्नो तथा वाद विवादो के द्वारा व्यय करने के तरीको की आलोचना करती है।

(iii) कार्यपालिका पर नियन्त्रण —लोक सभा का एक प्रमुख कार्य कार्यपालिका का नियन्त्रण है। मन्त्रिमण्डल के हाथ मे कार्यपालिका सम्बन्धी अपार शक्ति है यदि उसपर नियन्त्रण न किया जाय तो वह तानाशाह बन जायगी। लोक सभा इन कार्यों मे कई साधनो को अपनाती है। सबसे सीधा तथा प्रत्यक्ष तरीका द्वारा मन्त्रियो से प्रश्न पूछता है, जिसके द्वारा सदन नित्यप्रति के प्रशासन पर पूर्ण परीक्षण एवं नियन्त्रण रखता है। दूसरे तरीके के अनुसार विरोधी दल प्रशासन के क्रिया-कलापो और नीति सम्बन्धी निर्णयो की आलोचना करता है और कार्यपालिका को अपनी नीतियो, कृत्यो और व्यवहारो की सार्वजनिक रूप से रक्षा करने के लिए बाध्य करता है। इसके अतिरिक्त कतिपय आवश्यक सार्वजनिक हित की बातो पर वाद विवाद के लिए सदन के स्थगन का प्रस्ताव (Adjournment of the House) पेश किया जा सकता है। अन्त पर

सबसे महत्त्वपूर्ण हथियार मन्त्रिमडल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करना है। मन्त्रिमडल लोक सभा के विश्वास-पर्यन्त ही पदारूढ रह सकती है। अत वह सदा सचेत रहता है। इस प्रकार लोक-सभा कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखने की कोशिश करती है। लेकिन व्यवहार मे देखा जा सकता है कि लोक-सभा बहुत हद तक मन्त्रिमडल के हाथ मे खिलौना है। फिर भी लोक सभा इस कार्य मे काफी सफल रही है।

(iv) जनता की शिकायतो का निवारण —लोक सभा के सदस्य जनता के प्रतिनिधि है। उनका वक्तव्य है, जनता की शिकायतो को लोक सभा तक पहुँचाना। वे प्रश्नो की झडी स स्थगन प्रस्ताव द्वारा तथा वाद-विवाद के अन्तर्गत शासकवर्ग की आलोचना के जरिये इस कार्य को पूरा करना है। विरोधी दल जनता की स्वतन्त्रता का रक्षक है। जेनिंग्स ने कहा भी है, "यह ज्ञात करने के लिए कि जनता स्वतन्त्र है, केवल यही ज्ञात करना आवश्यक है कि क्या कोई विरोधी दल है और यदि है तो कहाँ।"[1] सदस्य, विशेषकर विरोधी दल के सदस्य, प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछते ह। कहा जाता है कि ये प्रश्न डाकघर के किसी अधिकारी के दुर्व्यवहार, एक एकत्र करनेवाले 'पदाधिकारियो के अनुचित कार्य' गाव की गलियो की गन्दगी अथवा देश की परराष्ट्र तथा आतरिक नीति जैसे महत्त्वपूर्ण विषय पर हो सकते हैं। खासकर वार्षिक बजट तथा सिंहासन-भाषण लोक-सभा के सदस्यो को शासन की आलोचना का अवसर प्रदान करते है। लोक सभा के आलोचनात्मक कार्य से उदासीन, अक्षम, निरकुश, अतिरेकपूर्ण अथवा दमनकारी प्रशासन से जनता को पर्याप्त सरक्षण प्राप्त होता है।

## ४ विधायी प्रक्रिया

### (Legislative Procedure)

विधि निर्माण ससद का प्रमुख कार्य है। विधि निर्माण म निश्चित तथा विशेष प्रक्रिया का उपयोग होता है। यह प्रक्रिया प्रजातन्त्र का एक आधार-स्तम्भ है विधायिका की मनमानी पर रुकावट है तथा जनता की स्वतन्त्रता का रक्षक है। इसके अलावे इस प्रक्रिया की जटिलता तथा सुन्दरता इसे विशेष उल्लेखनीय बना देता है। ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया की सुन्दरता का वर्णन करते हुए ए० हेल्पस ने कहा है कि "आप उन लोगो को मूर्ख कह सकते है जो केवल तस्वीरो मे ही सुन्दरता देख सकते है, परन्तु आप मानव-पीढियो की सूक्ष्मता और सदेहो के मूर्त्त रूप तथा जटिल, उलझे हुए विधान की सुन्दरता का अन्दाजा नही लगा सकते। यदि इस दृष्टिकोण से देखा जाय तो ससद् के ऐक्ट मे अवश्य ही कुछ सुन्दरता दिखाई देगा।"[2]

सार्वजनिक और असार्वजनिक विधेयक —विधेयक विभिन्न प्रकार के हैं और उनकी प्रक्रिया भी भिन्न भिन्न है। हम उनका वर्गीकरण इस प्रकार कर सकते है, प्रकृति के अनुरूप

1 'To find out whether a people is free it is necessary only to ask if there is an opposition, and if there is, to ask where it is " —*Jennings*

2 "You chuckled over those people who could see beauty only in pictures but you cannot imagine the beauty of an intricate, many law process, embodying the doubts and subtleties of generations of men I say, look at in that way there is something picturesque is an Act of parliament " —*Sir A Helps*,

विधेयकों की दो श्रेणियाँ हैं—सार्वजनिक विधेयक और असार्वजनिक विधेयक (Public Bills and *Private Bill*)। सार्वजनिक विधेयक समस्त या अधिकांश जनता से सम्बन्धित हैं, जैसे मताधिकार, करारोपण इत्यादि। उनका प्रभाव भी सार्वजनिक है अर्थात् जनता पर पड़ता है। लेकिन, असार्वजनिक विधेयक किसी स्थान विशेष, कम्पनी, नगरपालिका अथवा संस्था या व्यक्ति विशेष से सम्बन्धित रहते हैं, सर्वसाधारण से नहीं। अतः उनका प्रभाव क्षेत्र भी सीमित है।

औपचारिक विभेद के अनुसार सार्वजनिक विधेयक दो प्रकार के होते हैं—सरकारी विधेयक तथा प्राइवेट सदस्य के विधेयक। सरकारी विधेयक शासन की ओर से किसी मन्त्री द्वारा पुरस्थापित किये जाते हैं तथा उनके प्रारूप मन्त्रालय में सिविल सर्विस के विशेषज्ञों द्वारा तैयार किये जाते हैं। यदि कोई सार्वजनिक विधेयक संसद के किसी सदस्य द्वारा व्यक्तिगत क्षमता में पुरस्थापित हो तो उसे प्राइवेट सदस्य का विधेयक कहते हैं। दोनों प्रकार के विधेयकों के लिये उद्भव में अन्तर है।

सरकारी विधेयक के भी दो रूप हैं—धन विधेयक तथा सामान्य सार्वजनिक विधेयक। धन के एकत्रित या व्यय करने से सम्बन्धित विधेयक को धन विधेयक कहते हैं और अन्य विधेयकों को सामान्य सार्वजनिक विधेयक कहा जाता है। इसका अन्तिम निर्णय स्पीकर के हाथ में रहता है।

**सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया**—किसी सार्वजनिक विधेयक के विधि बनने से पूर्व उसको लोक-सभा में तीन वाचनों (Three Readings) अथवा पाँच स्तरों (Five Stages) को पार करना पड़ता है—(i) पुरस्थापना और प्रथम वाचन, (ii) द्वितीय वाचन, (iii) समिति स्तर, (iv) प्रतिवेदन स्तर, एवं (v) तृतीय वाचन। लोक सभा में विधेयक प्रारम्भ होने के बाद पहला कदम मन्त्रिमण्डल उठाता है। उसके आज्ञानुसार संसदीय कौंसिल का दफ्तर विधेयक का प्रारूप तैयार करता है। फिर प्रारूप विधेयक पर मन्त्रिमण्डल विचार विमर्श करता और उसे अनुमोदित करता है।

**(i) प्रथम वाचन**—मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति मिल जाने पर तत्सम्बन्धी मन्त्री विधेयक को पुरस्थापित करता है। विधेयक को पुरस्थापित करने के दो उपाय हैं—प्रस्ताव के रूप में या नोटिस द्वारा—साधारणतः द्वितीय तरीका का ही अपनाया जाता है। नोटिस के नियत दिन पर पुरस्थापक विधेयक को लोक-सभा के क्लर्क (Clerk of the Bill House) की मेज पर रख देता है, जिसके शीर्षक को वह खूब जोर से पढ़ता है। इस विधेयक में शीर्षक के अतिरिक्त कुछ नहीं लिखा रहता है। इसे डमी विधेयक (Dummy Bill) कहते हैं। इस स्थिति में कोई वाद विवाद नहीं होता। सिर्फ विधेयक की छपी प्रतियों को सदस्यों के बीच बाँट दिया जाता है। यहीं प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

**(ii) द्वितीय वाचन**—द्वितीय वाचन (Second Reading) विधेयक का महत्त्वपूर्ण तथा निर्णायक स्तर है। निश्चित तिथि को मन्त्री विधेयक को प्रस्तावित करता है। वह विधेयक की व्याख्या करता, उसकी आवश्यकता तथा उद्देश्यों पर प्रकाश डालता है। समर्थक भी उसका साथ देते और विधेयक पर प्रकाश डालते हैं। विरोधी प्रस्ताव की आलोचना करते हैं तथा संशोधन उपस्थित करते हैं। यहाँ यह याद रखना चाहिये कि वाद-विवाद या किसी संशोधन का सम्बन्ध किसी धारा से नहीं रहता है बल्कि समस्त विधेयक पर वाद विवाद होता है

और संशोधन मन्त्री के इस प्रस्ताव पर उपस्थित किया जाता है कि 'विधेयक का द्वितीय वाचन कर लिया जाय।" इसका एकमात्र उद्देश्य होता है समस्त विधेयक की स्वीकृति या अस्वीकृति। इस संशोधन प्रस्ताव पर मतदान का प्रभाव बहुत गहरा होता है। यदि प्रस्ताव अस्वीकृत हो जाता है तो उसे सरकार की हार समझी जाती है और फलस्वरूप उसे त्याग-पत्र देना पडता है। १८७३ ई० में युनिवर्सिटी एजुकेशन विधेयक के द्वितीय वाचन मे गिर जाने पर ग्लैडस्टन ने त्याग पत्र दे दिया था। १९३६ ई० मे कोल माइन विधेयक का द्वितीय वाचन म कडा विरोध होने के कारण सरकार ने उसे वापस ले लिया। लेकिन प्राय बहुमत के कारण सरकार की हार नहीं होती है भले ही विरोधी दल विरोध म मत दे।

(iii) समिति स्तर —द्वितीय वाचन के पश्चात साधारण सार्वजनिक विधेयक को स्थायी समितियो या समस्त सदन की समिति या प्रवर समिति के पास भेज दिया जाता है। इस स्तर ( Stage) म विधेयक पर सविस्तार वाद विवाद होता है, प्रत्येक धारा पर विचार होता, संशोधन उपस्थित किया जाता और प्रत्येक धारा को स्वीकृत किया जाता है। इस स्तर मे वाद विवाद प्राय अत्यन्त नियन्त्रित एव प्रवत्तक होता है। वक्तृतायें प्राय नीरस एव व्यावहारिक होती हैं। यहा यह याद रखना चाहिये कि किसी विधेयक के सम्बन्ध में समिति स्तर म ऐसा संशोधन उपस्थित करना अवैध माना जाता है जिसके द्वारा विधेयक मे अमूल परिवर्तन करना अभीष्ट हो, क्योंकि विधेयक के निहित सिद्धान्तों को सदन द्वारा स्वीकार किया जा चुका है। विधेयक से असंगत अथवा उसके उद्देश्यो मे विपरीत संशोधन को नियम विरुद्ध ठहरा दिया जाता है। तात्पर्य यह है कि समिति स्तर मे संशोधन निरर्थक या क्षुद्र, अस्पष्ट या हास्यास्पद नही होना चाहिए।

(iv) प्रतिवेदन स्तर समिति स्तर के बाद प्रतिवेदन स्तर ( *Report stage* ) आता है। सम्पूर्ण सदन की समिति के पश्चात यह स्तर केवल उपचार मात्र रह जाता है, लेकिन अन्य समितियो में विचारोपरान्त इस स्तर पर पर्याप्त वाद-विवाद होता है और संशोधन उपस्थित किये जाते है। यदि आवश्यक समझे तो सरकार भी इस स्तर मे संशोधनो का सूत्रपात कर सकती है। अधिकार विधेयक प्रतिवेदन स्तर से सीधे तृतीय वाचन के स्तर पर उसी दिन आ जाते है।

(v) तृतीय वाचन —इसके पश्चात् तृतीय वाचन ( Third Reading ) का स्तर आता है जो सदन में विधेयक का अन्तिम स्तर है। इस स्तर के नियम द्वितीय वाचन के नियम के समान है। इस स्तर में भी वाद-विवाद होता है, जिसका उद्देश्य होता है कि संशोधन विधेयक को एक बार अन्तिम रूप से फिर देख लिया जाय, उसकी परीक्षा कर ली जाय और तभी उसको अन्तिम स्वीकृति प्रदान की जाय। वस्तुत इस स्तर पर किसी प्रकार के संशोधन या प्रस्ताव नहीं लाया जाता, अपितु सिर्फ शब्दो में हेर-फेर किया जाता है। अन्त में, इस आशय का प्रस्ताव स्वीकृत किया जाता है कि विधेयक का तृतीय वाचन कर लिया गया जिसका अर्थ होता है विधेयक लोक सभा में अन्तिम रूप मे स्वीकृत एव पारित हो गया।

(vi) अन्त में 'ऐक्ट बनना ( Finally to become an ... ) —लोक-सभा म स्वीकृत हो जाने के बाद विधेयक लार्ड -सभा में जाता है। वहाँ भी ... समस्त स्तरों तो पार करता है। यदि लार्ड सभा बिना संशोधन के उसे स्वीकार ... सम्राट की ... स्वीकृति के बाद वह विधेयक ... जाता है। ...

उक्त विधेयक मे कोई सशोधन कर द या उसे बिल्कुल अस्वीकृत कर दे तो वह पुन लोक सभा मे लौट आता है। लोक सभा मे वक्ता प्रत्येक सशोधन को पढता है और मत्री उसके साथ, प्रस्ताव को स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाय, इस आशय का प्रस्ताव रखता है। लोक-सभा द्वारा अस्वीकृत सशोधन के सम्बन्ध मे दोनो सदनो के मतभेद को लिखा-पढी द्वारा दूर करने की कोशिश की जाती है। इसके बावजूद यदि मतभेद दूर न हो तो लोक-सभा १९४९ ई० मे सशोधित १९११ ई० के ससदीय अधिनियम के अनुसार कार्यवाही करती है, जिसके अनुसार लार्ड-सभा को सिर्फ एक वर्ष का स्थगन निषेधाधिकार प्राप्त है। अन्त म, सम्राट की औपचारिक स्वीकृति प्राप्त होने पर विधेयक अधिनियम बन जाता है।

**धन-विधेयक सम्बन्धी प्रक्रिया** —धन-विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया सामान्य प्रक्रिया से भिन्न है। वह केवल लोक सभा मे ही पुर स्थापित हो सकता है। उसे सम्राट् की स्वीकृति से केवल मन्त्री ही लोक-सभा मे पेश कर सकता है। लार्ड-सभा उसे न तो अस्वीकृत ही कर सकती है और न तो सशोधित ही। सम्राट् भी उसे स्वीकृत नही कर सकता। इसकी प्रक्रिया निम्नलिखित है —

(क) सम्पूर्ण सदन की समिति आगामी वर्ष के अनुमानित खर्च की रकमो पर विचार कर आवश्यक अनुदान स्वीकृत करती है,

(ख) तत्पश्चात उपाय और साधन की समिति (Committee of Ways and Means) इस आशय का प्रस्ताव पास करती है कि स्वीकृत अनुदान की सचित राशि (Consolidated Fund) म से प्रदान किया जाय,

(ग) प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त मे दो ऐक्ट पास किये जाते है—सविनियोग अधिनियम (Appropriation Act) और अर्थ अधिनियम (Finance Act), जो क्रमश विभिन्न विभागो के लिए निश्चित रकम तथा करो से सम्बन्धित रहते है।

**प्राइवेट सदस्यो के विधेयक (Private Members Bills)** —प्राइवेट सदस्यो द्वारा सार्वजनिक विधेयको की पुर स्थापना की प्रक्रिया कुछ भिन्न है। अधिवेशन प्रारम्भ होने के पूर्व ही प्राइवेट सदस्य अपने विधेयको को ससद मे पुर स्थापना हेतु भेज देते है। वे शुक्रवार को लिखकर अपने विधेयक की नोटिस देते है या पुर स्थापन मे 'दस मिनट का नियम' (Ten Minutes Rule) का पालन किया जाता है जिसके द्वारा पुर स्थापक दस मिनट पक्ष म बोलता है और कोई विरोध म भी बोल सकता है। इसके बाद पुर स्थापना सम्बन्धी प्रस्ताव को स्वीकृत किया जाता है। तदुपरान्त विधेयक को उसी प्रकार समस्त स्तर को पार करना पडता है जिस प्रकार मन्त्रि मडल द्वारा पुर स्थापित सार्वजनिक विधेयक को।

**प्राइवेट विधेयक की प्रक्रिया** —प्राइवेट विधेयक की प्रक्रिया भी कुछ भिन्न है। इस विधेयक का सम्बन्ध सार्वजनिक हित से नही, बल्कि कतिपय वर्गो के विशिष्ट हितो से रहता है। यह विधेयक प्राइवेट सदस्यो द्वारा, जो ससद के सदस्य नही होते, ससदीय एजेंटो के माध्यम से पेश किया जाता है। इसके बाद एजेंटो को विधेयको के प्रार्थना पत्रो के निरीक्षको की स्वीकृति लेनी पडती है और तब विधेयको को पुर स्थापित किया जाता है। प्रथम वाचन यही समाप्त हो जाता है। फिर, द्वितीय वाचन मे ससद् के किसी सदन म उपस्थित किया जाता है। यह वाचन भी औपचारिकता मात्र है केवल महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त निहित या विरोधपूर्ण विधेयको को साधारण

प्राइवेट विधेयक समिति (Ordinary Private Bill Committee) में भेजा जाता है। जो प्राइवेट विधेयक होते हैं उनको निर्विरोध विधेयक समिति (Unopposed Bill Committee) में भेज दिया जाता है। यहाँ समिति का विधेयक की न्याय-पुरातना सावजनिक हित साधन आदि का ध्यान रखना पड़ता है। समिति अपनी रिपोर्ट देती है, जिसे तृतीय वाचन में प्राय सदन की स्वीकृति मिल जाती है। तत्पश्चात् दूसरे दिन सदन में भेजा जाता है और अन्त में सम्राट की स्वीकृति ली जाती है।

अस्थायी आदेश —यहाँ अस्थायी आदेश (Provisional Orders) का उल्लेख अनुपयुक्त न होगा। असार्वजनिक विधेयकों की प्रक्रिया के अत्यधिक व्यापक होने के कारण सामयिक आदेश निकालने की आवश्यकता होती है। किसी भी सरकारी विभाग द्वारा आदेश निकाला जाता है जिसे बाद में ससद द्वारा स्वीकृत किया जाता है। प्राय ६ प्रकार के आदेश निकाले जाते हैं। प्रथम, कुछ आदेशों को प्रभावी होने के लिए ससद् की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती। द्वितीय कुछ आदेश प्रारम्भ से प्रभावी हो जाते हैं, लेकिन उनको ससद् के समक्ष लाना आवश्यक है। तृतीय, कुछ आदेश ऐसे हैं जिनको प्रभावी बनाने के लिए ४० दिन पूर्व ससद के दोनों सदनों के सम्मुख लाना आवश्यक है। चतुर्थ, कुछ आदेश तभी प्रभावी होते हैं जब कोई बाहरी निकाय आपत्ति न करें। अन्तिम, कुछ आदेश हर हालत में अस्थायी होते हैं। वे उस समय तक प्रभावी नहीं बनते जब तक वे अस्थायी आदेश पुष्टीकरण अधिनियम (Provisional Orders Confirmation Act) का अङ्ग बनकर ससद् द्वारा पारित न हो जाय।

अमरीकी तथा ब्रिटिश प्रक्रिया की तुलना —अन्त में, ब्रिटिश तथा अमरीकी विधि निर्माण प्रक्रिया की तुलना करना शिक्षाप्रद होगा। यद्यपि मौलिक रूप से वे दोनों समान दिखायी देती हैं, तथापि दोनों प्रणालियों में अनेक अन्तर हैं। पहला, अमेरिका में सार्वजनिक विधेयकों तथा असार्वजनिक विधेयकों या सरकारी विधेयकों तथा साधारण सदस्य विधेयकों में कोई अन्तर नहीं है क्योंकि कांग्रेस कार्यपालिका द्वारा पारित विधि को बिना किसी सवैधानिक दुष्परिणाम के स्वीकृत नहीं भी कर सकती है, लेकिन लोक-सभा में बहुमत के कारण ब्रिटिश ससद को कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित विधेयकों को स्वीकृत करना ही पड़ता है, अन्यथा मन्त्रिमडल या लोक सभा, दोनों में किसी को भंग होना पड़ता है। दूसरा, अन्तर यह है कि अमेरिका में समितियों के अध्यक्ष का स्थान बहुत महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि वे विधेयक को पुरःस्थापित करते हैं तथा समिति का मार्ग दर्शन करते हैं, लेकिन इंगलैंड में समितियों के अध्यक्ष का स्थान एकदम महत्त्वपूर्ण नहीं है क्योंकि उस स्थान को मन्त्रिगण ले लेते हैं। तीसरा, इंगलैंड में समितियों में विधेयकों को भेजने के पूर्व ससद् के किसी सदन में उनके मौलिक सिद्धान्तों को स्वीकार किया जाता है, जबकि अमरीका में विधेयक को उसके सामान्य सिद्धान्तों पर विचार-विनिमय किये बिना ही उस समिति में भेज दिया जाता है। चौथा, इंगलैंड में प्रश्न पूछने तथा उत्तर देने का निश्चित समय होता है लेकिन अमरीका में जब कोई कांग्रेस सदस्य किसी विषय की सूचना चाहता है तब वह टेलीफोन कर सकता है लिखित रूप में माँग कर सकता है या एक सकल्प पेश करके प्रार्थना कर सकता है। अन्तिम इंगलैंड में ससद के सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण देते हैं, किन्तु अमरीका में सदस्य आंशिक रूप में भाषण को देकर पूरे भाषण कांग्रेस के रिकार्ड में छपवा सकते हैं।

## ५ समिति पद्धति
(Committee System)

समितियो की आवश्यकता —वर्तमान युग म समितियाँ संसदीय शासन-पद्धति का अनिवार्य अंग बन गयी हैं। जनतन्त्रात्मक राज्य म प्रतिनिधि संसद का आकार बड़ा होता है तथा सभी सदस्य प्रौढ विचार के नही होते। इसलिए विधि सम्बन्धी कार्य मे समितियो का सहयोग आवश्यक हो जाता है। इसके अतिरिक्त आधुनिक विधि निर्माण कार्य पारिभाषिक (Technical) है तथा प्रतिनिधि सदन मे कार्यों की बाढ-सी रहती है, इसलिए समितियो के बिना विधि निर्माण के कार्य को सुचारु रूप मे सम्पादित नही किया जा सकता है।

समितियो के प्रकार —इगलैंड म समितियो की भरमार है। विधि-निर्माण के क्षेत्र की समितियो को पाच वर्गों मे बांटा जा सकता है —

(i) समस्त सदन की समिति (Committee of the Whole House),

(ii) स्थायी समितियाँ (Standing Committees),

(iii) प्रवर समितियाँ (Select Committees),

(iv) अधिवेशन सम्बन्धी प्रवर समितिया (Sessional Select Committees),

(v) संयुक्त समितिया (Joint Committees),

(vi) प्राइवेट विधेयक की समितिया (Committees on Private Bills।

(i) समस्त सदन की समिति —सम्पूर्ण सदन की समिति (Committees of the Whole House) म लोक-सभा के समस्त सदस्य सम्मिलित होते है। लेकिन सम्पूर्ण सदन तथा इस समिति मे अन्तर है। जब इस समिति की बैठक होती है, तब स्पीकर का स्थान समिति का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष ले लेता है और स्पीकर की मर्यादा के द्योतक गदा (Mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है। दूसरा अन्तर यह है कि समिति मे कार्यवाही के नियम शिथिल हो जाते है, किसी प्रस्ताव के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती तथा सदस्यों को बोलने की छूट मिल जाती है। सम्पूर्ण सदन की समिति को उद्देश्य के आधार पर चार वर्गों में बांटा जा सकता है (क) किसी विधेयक के सम्बन्ध मे सम्पूर्ण सदन की साधारण समिति, (ख) वित्तीय विधेयक के सम्बन्ध म सम्पूर्ण सदन की समिति, (ग) सप्लाई के सम्बन्ध के सम्पूर्ण सदन की समिति, और (घ) अर्थोपाय समिति, जब समिति का कार्य समाप्त हो जाता है तब सभा, लोक-सभा या सदन का रूप धारण कर लेती है, स्पीकर अपना आसन ग्रहण कर लेता है और उसकी गदा मेज पर रख दी जाती है। इसके बाद समिति की पुन बैठक कब होगी, इसे निश्चित किया जाता है। सचेतक (Whip) के कहने पर स्पीकर कोई दिन निश्चित करता है। समिति के सम्बन्ध म दो बातें विशेष रूप से याद रखने योग्य हैं। पहली बात यह कि यह समिति एक अस्थायी निकाय होती है जो आवश्यकतानुसार किसी भी दिन नियुक्त की जा सकती है और दूसरी बात यह कि प्राय किसी विधेयक के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन की समिति कभी नही बैठती और यदि बैठना आवश्यक भी हो तो इस आशय का प्रस्ताव विधेयक के द्वितीय वाचन के तुरन्त बाद आ जाना चाहिए।

(ii) स्थायी समितिया —प्राय प्रत्येक साधारण विधेयक द्वितीय वाचन के उपरान्त किसी न किसी समिति के पास चला जाता है, बशर्ते कि सदन द्वारा संवैधानिक महत्ता या पारिभाषिकता (Technical implication) के कारण उसे सम्पूर्ण सदन की समिति या प्रवर

समिति म भेजने का संकल्प न दिया जाय। स्थायी समितियाँ (Standing Committees) की सख्या निश्चित नही है। आवश्यकतानुसार उसमे परिवर्तन होना रहता है, जैसे—शुरू म उनकी संख्या दो थी, मा १९०० ई० म ८ और १९१९ ई० मे ६ हो गयी। जहा तक इन समितिया की नियुक्ति का प्रश्न है, मत्र के प्रारम्भ म ही पूरे मत्र के लिए उसकी नियुक्ति हो जाती है। एक चयन-समिति (Committee of Selection) इन समितियो को नामाकित करती है। सभी राजनीतिक दलो के सदस्य इन समितिया मे उसी अनुपात मे लिये जाते है जिस अनुपात में मदन मे उसकी सख्या होती है। प्रत्येक समिति में २० से लेकर ५० तक सदस्य होते हैं जिसम दलीय सदस्यो के अतिरिक्त लगभग २० विशेषज्ञ रहते हैं। समिति के सभापति का चुनाव स्वीकार करता है, परन्तु इस सम्बन्ध म सुझाव चयन-समिति द्वारा दिया जाता है। स्थायी समिति के सभापति की शक्तिया अर्थोपाय समिति के सभापति की शक्तियो के समान है। इसके अतिरिक्त यह वाद विवाद की समाप्ति का प्रस्ताव स्वीकार कर सकता है तथा कगारू (Kangaroo) द्वारा वाद विवाद को कम कर सकता है। साधारण स्थायी समितियो के अतिरिक्त एक अन्य स्थायी समिति होती है जो स्कॉटलैंड के अधिनियमो के सम्बन्ध मे होती है। यह केवल उन्ही विषयको पर विचार करती है जिनका सम्बन्ध स्कॉटलैंड से होता है। इस समिति के अलावा स्काटलैंड के मामलो पर ही विचार करने के लिए एक ग्राड समिति होती है।

(iii) प्रवर समितियाँ —प्रवर समितिया (Select Committees) नये सिद्धात निहित विधेयको या ससद् म प्रथम बार उपस्थित किये जाने वाले विधेयको के सम्बन्ध म निमित होती है। इन समितिया मे प्राय १५ सदस्य होते हैं। विशेष प्रस्ताव द्वारा इसमे अधिक सदस्य भी रह सकते हैं। प्रवर समिति विशेषज्ञो की समिति है। यह विधेयको का परीक्षण करती, साक्ष्य एकत्रित करती, सूचनाओ का परीक्षण करती, विवेकपूर्ण परिणाम निकालती और अत म रिपोर्ट तैयार कर सदन के समक्ष रखता है। सदन उसके सुझावो पर विचार करता है तथा उन्हे मानना या न मानना सदन की इच्छा पर निर्भर करता है।

(iv) अधिवेशन सम्बन्धी प्रवर समितिया —उपयुक्त प्रवर समितिया के अतिरिक्त वर्ष भर काम करनेवाली कुछ प्रवर समितिया होती है जो लगभग स्थायी होती है। इन समितियो को अधिवेशन सम्बन्धी प्रवर समितिया (Sessional Committees) कहा जाता है, क्योंकि इनके लिए सदस्य सदन के पूर्ण अधिवेशन के लिए नियुक्त किये जाते है। इन प्रवर समितियो म निम्नलिखित उल्लेखनीय है —

(क) प्रवर समिति (The Selection Committee),

(ख) स्थायी आदेश समिति (The Standing Order Committee),

(ग) लोक-लेखा समिति (The Committee of Public Accounts),

(घ) विशेषाधिकार सम्बन्धी समिति (The Committee of Privileges),

(ङ) परिनियत विलेख प्रवर समिति (The Select Committee on Statutory Instruments)

(v) सयुक्त समितिया —कभी-कभी लार्ड सभा और लोक-सभा दोनो सदनो की ... समिति (Joint Committee) की नियुक्ति की जाती है। यह प्राय उन विषयो

पर विचार करती है जिन पर दानो सदना म पर्याप्त उत्त जा पायी जाती है। लेकिन इस प्रथा का प्रचलन अब बहुत कम हो गया है। भारत संविधान सुधारा स सम्बन्धित १९३३ ई० की सयुक्त समिति एक आदश उदाहरण है।

**(vi) प्राइवेट विधेयको की समितिया** —अन्त मे, प्राइवट विधेयका क परीक्षण के लिए प्राइवेट विधेयका की समितिया (Private Bills Committees) होती है। इन समितियों की काय-प्रणाली प्रवर समितिया की सी है। इनकी नियुक्ति का भार चयन समिति (Committee of Selection) पर है। इनमे प्राय चार सदस्य हाते है। अध्यक्ष का मनोनयन चयन समिति द्वारा ही होता है। इसे एक मत के अतिरिक्त निर्णायक मत (Casting Vote) का भी अधिकार प्राप्त है जो साधारण प्रवर समिति के अध्यक्ष को प्राप्त नही।

**ब्रिटिश तथा अमरीकी समिति पद्धतियो की तुलना** —(क) ब्रिटिश तथा अमरीकी समिति पद्धतियो की तुलना ज्ञानदायक है। यद्यपि लोक-सभा और प्रतिनिधि-सभा की समिति पद्धतिया मे पर्याप्त समानता है, फिर भी दोनो म उल्लेखनीय अन्तर भी है —(क) अमरीकी समितियो की तुलना मे ब्रिटिश समितिया का महत्त्व कम है। इगलैंड मे समितियाँ केवल विधान-मण्डल का विधेयक निर्माण म सहायता पहुँचाती है, जब कि अमेरिका मे समितियाँ स्थायी विधायनी संस्थाएँ बन गयी है, विधानमण्डल पर व छा जाती है, फलस्वरूप उन्हें 'लघु विधान मण्डल (Miniature Legistalures) कहा गया है,

(ख) इगलैंड मे समितियाँ मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व में काय करती है, परन्तु अमेरिका म समिति का नेतृत्व सभापति करता है,

(ग) इगलैंड म मूल सिद्धान्तो को सदन मे स्वीकृत होने पर विधेयक समिति मे भेजा जाता है, लेकिन अमेरिका मे शुरू मे ही विधेयक समिति के पास भेज दिये जाते है,

(घ) इगलैंड मे समितियाँ तथा उनके अध्यक्ष दलबन्दी तथा निहित स्वार्थों के प्रभाव से मुक्त रहते है, लेकिन इसके विपरीत अमेरिका म दलबन्दी तथा निहित स्वार्थों के प्रभाव स व आच्छादित रहते है।

## ६ ससद् का ह्रास

## ( Decline of Parliament )

**ससद् के ह्रास का कारण** —आधुनिक काल म ससद् की शक्ति और प्रतिष्ठा म पर्याप्त ह्रास हुआ है। इसकी शक्तियाँ कायपालिका क हाथ म खिसकती जा रही है। मन्त्रिमण्डल अधिनायक बनता जा रहा है और ससद् उसके हाथ का खिलौना। ससद् ही [illegible] कानूनी भाँति बन गयी है। विशेषकर प्रथम महायुद्ध के पश्चात् इसके विराग के निम्नलिखित कारण बतलाये जाते है —

(i) **दलीय सचेतक तथा सगठन** —ससद् की शक्ति के ह्रास का सवप्रथम कारण दलो के सचेतको (Party Whips) तथा दलीय पत्रो की शक्ति का विकास है। आज ससद् के प्रत्येक सदस्य को दल के नियमो के अन्तगत काय करना पडता है। उन्हें न तो भाषण देने की स्वतन्त्रता है और न मतदान की। वाद विवाद सम्बन्धी निणय सचेतक पहले ही कर लेते है। अत ससद् सदस्यो की स्वतन्त्रता आज जाती रही है।

(ii) चुनाव मे प्रत्याशियो की राजनीतिक दलो पर निर्भरता —इस सम्बन्ध मे दूसरा कारण निर्वाचित होने के लिए प्रत्याशियो (Candidates) की राजनीतिक दलो पर निर्भरता है। निर्वाचको की संख्या मे अपार वृद्धि के कारण न कोई प्रत्याशी प्रत्येक निर्वाचक से सम्पर्क स्थापित कर सकता है और न स्वतन्त्र रूप से चुनाव के खर्च तथा कठिनाइयो का सामना ही कर सकता है। फलस्वरूप, प्रत्येक प्रत्याशी को चुनाव जीतने के लिए किसी-न किसी राजनीतिक दल का सहारा लेना पडता है और उसके बदले संसद् मे उस दल की आज्ञाओ और नियमो का पालन करना पडता है।

(iii) बहुमत दल के हाथ का खिलौना दलगत अनुशासन संसद् सदस्यो को डरपोक तथा पराधीन बना देता है। वे ईमानदारी, साहस तथा स्वतन्त्रता को खो बैठते हैं। संसद का बहुमत विशेष दल की हॉं-मे हॉं मिलाने का यन्त्रवत् कार्य करता है। अत, संसद् बहुमत दल के हाथ का खिलौना बन गयी है।

(iv) विभागो द्वारा विधेयको का निर्माण —इस विषय से सम्बन्धित वर्तमान काल का एक विकास यह है कि विधि निर्माण प्राइवेट सदस्यो के हाथ से निकलकर सरकारी विभागो के हाथ मे चला आया है। इसके दो कारण है। प्रथम, आधुनिक विधान निर्माण बडा ही विशिष्ट तथा पेचीदा है जिसको साधारण सदस्य समझ नहीं सकते। द्वितीय, विधायी प्रक्रिया इतनी जटिल हो गयी कि साधारण सदस्य का प्रभाव क्षीण हो गया।

(v) वित्तीय नियन्त्रण मे ह्रास सार्वजनिक वित्त पर भी लोक-सभा का नियन्त्रण घटता जा रहा है। यद्यपि सार्वजनिक वित्त का नियन्त्रण लोक सभा का विशेषाधिकार है, किन्तु वह इस कार्य को बहुत बुरे ढग से सम्पादित कर रही है। वित्त-सम्बन्धी वाद विवाद मे लोक सभा अशक्त दीख पडती है। सम्भरण समिति के वाद-विवाद भी निरर्थक होते है। स्वीकृत धनराशि का उचित रीति से व्यय हो, इस पर संसद का नियन्त्रण सिर्फ नाममात्र का है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय ऋण (National Debt) तथा संचित निधि (Consolidated Fund) भी संसद् के नियन्त्रण मे बिल्कुल नही है।

(vi) प्रदत्त विधायन —लोक सभा की शक्ति के ह्रास का एक अन्य कारण प्रदत्त विधायन (Delegated Legislation) है। आज संसद द्वारा जो कानून पास किये जाते हैं, उनका स्वरूप अस्थिपंजर के समान होता है। उनमे नियमो की एक मोटी रूप-रेखा रहती है। व्यवस्थापक अस्थिपंजर (Legislative Skeleton) को विभागीय आदेश (Departmental Orders) जारी करके रक्त मांस प्रदान करना सम्बद्ध विभागो का कार्य है। इसी को प्रदत्त विधायन कहते है। इस प्रकार कानून निर्माण ने एक नयी दिशा अपनायी है। संसद केवल सामान्य और स्पष्ट भाषा मे कानूनो का निर्माण करती है। कानूनो की बारीकियो और ब्योरा की बातो को उनमे जोडना उन शासन विभागो का काम हो गया है जो संसद् द्वारा प्रदत्त प्राधिकार के आधार पर अनेक नियम, विनियम तथा आदेश जारी करते हैं। यह प्रवृत्ति इतनी अधिक बढ गयी है कि १९२७ ई० मे संसद ने कुल ४३ कानून बनाये और कार्यपालिका के विभागो ने १९१३ ई० को आदेश जारी किये। सेसिल टी० कार ने बढते हुए प्रदत्त विधायन का वर्णन इन शब्दो मे किया है —"कानूनो की पुस्तक उस समय तक आधार ही नही अपितु

भ्रमात्मक भी है, जबतक कि उसे उस प्रदत्त विधान के साथ मिलाकर न पढा जाय जिसके द्वारा उसका बहुत कुछ विस्तार और सशोधन होता है।"[1]

**आलोचना का उत्तर** —उपर्युक्त आलोचनाओ के बल पर बहुत से लोग ससद् का शक्तिहीन तथा महत्त्वहीन बतलाते है। लेकिन वस्तुत बात ऐसी नही है। ससद के काय और शक्ति मे विशेष ह्रास नही हुआ है, उसकी शक्तियो का रूप अवश्य बदल गया है। आज उसका काय प्रत्यक्ष रूप से प्रशासन म हस्तक्षेप करना नही है, बल्कि प्रशासको पर नियन्त्रण रखना है, प्रशासन पर कडी निगरानी रखनी है जिससे कोई काय विचलित न हो तथा मनमानी न करे। ससद अपने इस काय को सफलतापूवक कर रही है।

**(i) वित्त-नियन्त्रण प्रभावपूण** —सबसे पहले हम वित्तीय नियन्त्रण सम्बन्धी आलोचना का उत्तर देगे। ससद तथा सम्राट के बीच सदियो निरन्तर सघष का एकमात्र उद्देश्य था कि ससद राष्ट्रीय वित्त का स्रोत हो तथा उसकी आज्ञा के अनुसार ही धन का व्यय हो। ससद के उद्देश्य की पूर्ति हुई। आज भी वित्त पर ससद् का एकछत्र अधिकार है। टलर ने वित्त-नियन्त्रण के सम्बन्ध मे कहा भी है कि "इस सम्बन्ध म जो काय-प्रणाली इस समय प्रचलित है, वह अत्यन्त लाभकारी है। इस काय प्रणाली से दृढ सवैधानिक आधारो पर हमे यह सिद्धान्त प्राप्त हुआ है कि "धन की माग कठिनाइयो को दूर करने पर ही पूरी हो सकती है' और साथ ही ऐसे वाद-विवादो को आधार मिलता है, जिनके द्वारा कायपालिका के ऊपर बिना किसी विशेष बन्धन एव नियन्त्रण के लगाये हुए गम्भीरतापूवक सदन के विचार व्यक्त किये जा सकते हैं।"

**(ii) प्राइवेट सदस्यो का महत्त्व** —वित्तीय शक्ति के बाद प्राइवेट सदस्यो की स्थिति के सम्बन्ध मे भी आलोचना की गयी है। यह कहा गया है कि प्राइवेट सदस्यो को विधि निर्माण मे भाग लेने का अवसर नही मिलता है तथा उनकी स्वतन्त्रता समाप्त हो गयी है। लेकिन, यह आलोचना हमे पचासो वष पीछे ढकेल देती है। आज यथेच्छाचारिता ( Laissez-faire ) के दिन समाप्त हो गये ह और समाजवादी विधेयको द्वारा राष्ट्र का सर्वांगीण विकास करना ससद् का कत्तव्य हो गया है। इतना ही नही, अथ व्यवस्था के केन्द्रीकरण के कारण विधान निर्माण एकीकृत ( Co ordinated ) और सम्पूर्णीकृत ( Integrated ) काय हो गया है। इसलिए उसको शासन का व्यवस्थापन ( Government Legislation ) होना आवश्यक हो गया है। इस प्रकार आधुनिक शासन की समस्याओ के कारण व्यवस्थापन प्राइवट सदस्यो के हाथ मे निकल कर विभागो के हाथ म चला गया है। लेकिन, इसका अथ यह नही कि प्राइवट सदस्यो का महत्त्व ही घट गया है। वस्तुत, सदस्यो को व्यक्तिगत रूप म बहुत ही महत्त्वपूण काय करना पडता है। शासन के विरुद्ध शिकायत उपस्थित करना, विविध प्रकार की जानकारी प्राप्त करना, प्रशासन की आलोचना वाद विवाद का प्रारम्भ, खोज-पडताल सम्बन्धी समितियो म भाग लेना, प्रदत्त व्यवस्थापन पर नियन्त्रण, आदि कतिपय ऐसे कृत्य ह जिनके द्वारा प्राइवेट सदस्य प्रभावी सेवा करता ह। वह लोकमत को प्रभावित

1 "The Statute Book is not only incomplete but even misleading unless it be read with the delegated legislation which amplies and amends it"

—*Cecil T Carr*

न ना है आग दिशा प्रदान करता है। अत, प्राइवेट सदस्यों को महत्वहीन बतलाना गलत है।

(iii) जनतन्त्र का रक्षक —सदन में, लोकसभा का मुख्य कर्तव्य है कि वह शासन का निर्वाह तथा प्रतिपादन करे। इसी लिए यह आवश्यक है कि मन्त्रिमण्डल के पीछे सम्बद्ध बहुमत हो। लेकिन, इस बहुमत के समर्थन का यह अर्थ नहीं कि मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व की स्थापना हो जाय। मन्त्रिमण्डल को सदा एक सीमा के अन्तर्गत काम करना पड़ता है। जनमत के प्रभाव तथा संसद् की मर्यादा का वह उल्लंघन नहीं कर सकता। यदि ऐसा करता है तो यह विद्रोह का बीजारोपण करता है। संसद् देश को इस संकट से बचाता है। वह मन्त्रिमण्डल की आलोचना कर उसे सही रास्ते पर चलने के लिए विवश करती है। इस प्रकार संसद् जनतन्त्र का रक्षक है।

## ७ प्रदत्त विधायन

### ( Delegated Legislation )

**प्रदत्त विधायन क्या है ?** —विधि निर्माण का कार्य संसद का है। लेकिन अब संसद् द्वारा जो कानून पारित होते हैं उनका स्वरूप अस्थिपंजर के समान होता है। इनमें नियमों की कमी रहती है। व्यवस्थापन ( Legislative Skeleton ) का विभागीय आदेश ( Departmental Orders ) जारी करके पूर्ण करने का भार सम्बद्ध विभागों का है। इसी को प्रदत्त विधायन कहते हैं। इस प्रकार कानून निर्माण ने एक नयी दिशा अपनाया है। संसद् केवल सामान्य और स्पष्ट भाषा में कानूनों का निर्माण करती है। कानूनों की बारीकियों और व्यौरे की बातों को उनमें जोड़ना उन शासन विभागों का काम हो गया है जो संसद् द्वारा प्रदत्त अधिकार के आधार पर आदेश (Orders) तथा नियम (Rule) विनियम, (Regulations) जारी करते हैं। दूसरे में, उन आदेशों नियमों तथा विनियमों को जो संसद् के किसी कानून द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तर्गत कार्यपालिका द्वारा जारी किये जाते हैं, प्रदत्त विधायन कहते हैं। चूँकि ये आदेश तथा नियम संसद् के कानूनों के अधीन जारी किये जाते हैं इसलिए इन्हें अधीनस्थ विधायन ( Subordinate Legislation ) भी कहते हैं।

प्रदत्त विधायन के अन्तर्गत आदेश कई प्रकार से जारी किये जा सकते हैं —(i) सम्राट द्वारा प्रिवी कौंसिल के परामर्श से ( Orders in Council ), (ii) स्वयं मन्त्रियों द्वारा (iii) कुछ अन्य सार्वजनिक संस्थाओं जैसे सचिव अनुमोदित अथवा स्वीकृत द्वारा।

संसदीय कानूनों के राजकीय प्रकाशक (King's Printer of Acts of Parliament) के रजिस्टर में उपलब्ध विवरण के अनुसार १८९४ से १९५२ तक अध्यादेशों की संख्या इस प्रकार है —

| वर्ष | संख्या |
|---|---|
| १८९४ | १,०१५ |
| १९०४ | १,८९९ |
| १९०८ | १,३४९ |
| १९१३ | १,४०६ |
| १९१८ | १,८२८ |
| १९२२ | १,४५० |
| १९२६ | १,७४५ |
| १९२९ | १,२६२ |
| १९३७ | १,२३१ |
| १९३९ | १,९४६ |
| १९४१ | २,१४७ |
| १९४३ | १,७८८ |
| १९४५ | १,७०६ |
| १९४८ | १,४०८ |
| १९५० | १,२११ |
| १९५२ | १,०८७ |

अध्यादेशों की संख्या से यह ज्ञात होता है कि युद्ध काल में इनकी संख्या बढ़ जाती है। साधारण काल में इसकी संख्या घट जाती है। दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि साधारणतया 'स्थानीय' अध्यादेशों की संख्या सार्वजनिक अध्यादेशों की संख्या से अधिक रहती है, पर युद्ध काल में ठीक इसके विपरीत हो जाता है।

प्रदत्त विधायन की संख्या संसद् के कानूनों की तुलना में बहुत ज्यादा रहती है। १९२७ ई० में संसद् ने कुल ४३ कानून बनाये और कार्यपालिका ने १,४१३ आदेश जारी किये। इस प्रकार १९५२ में संसद् ने ६४ कानून पारित किया, जबकि प्रदत्त विधायन द्वारा जारी होनेवाले आदेशों की संख्या १,०८७ थी। सेसिल टी कार ने बढ़ते हुए प्रदत्त विधायन का वर्णन इन शब्दों में किया है "कानूनों की पुस्तक उस समय तक अधूरी ही नहीं, अपितु भ्रमात्मक भी है जबतक कि उसे प्रदत्त विधायन के साथ मिलाकर न पढ़ा जाय जिसके द्वारा उसका बहुत विस्तार और संशोधन होते हैं।'[1]

प्रदत्त विधायन में वृद्धि के कारण — २० वीं शताब्दी के मध्य में प्रदत्त विधायन की वृद्धि के अनेक कारण हैं

(क) १९ वीं शताब्दी में राज्य के मूल्य में आरक्षी राज्य (Police State) का सिद्धांत निहित था। लेकिन २० वीं शताब्दी में लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State)

1 'The Statute Book is not only incomplete but even misleading unless it be read with the delegated legislation which amplifies and amends it"—*Cecil T Carr*

के सिद्धान्त ने इसका स्थान ले लिया। फलस्वरूप राज्य का कार्य सिर्फ शान्ति तथा व्यवस्था बनाये रखना ही नहीं रह गया, बल्कि मानव का विकास तथा लोक निर्माण राज्य के नये दायित्व और कार्य बन गये। फलतः कानूनों की संख्या में बहुत वृद्धि हो गयी जिसे संसद् अकेला पूरा नहीं कर सकती है।

(ख) दूसरा कारण है, समय की समस्या। चूँकि आज कानून के प्रत्येक अंग का विस्तार करना पड़ता है तथा विधेयकों की संख्या बहुत बढ़ गयी है, इसलिए संसद् के पास समय की कमी रहती है। परिणामतः वह कानून की केवल मोटी रूपरेखा तैयार करती है और उसके विस्तार का कार्य सम्बन्धित विभागों को सौंप देती है।

(ग) आधुनिक कानून अधिकाधिक प्राविधिक ( technical ) होते जा रहे हैं। संसद सदस्य उनकी बारीकियों को पूर्ण रूप से नहीं समझ सकते हैं। अतः वे सिर्फ विधि के सामान्य सिद्धान्तों की ही स्वीकृति देते हैं और बारीकियों की जिम्मेवारी विशेषज्ञों को सौंप देते हैं।

(घ) संसद् का वृहत आकार भी प्रदत्त विधेयकों की वृद्धि में सहायक सिद्ध हुआ है।

(ङ) विधि निर्माण के समय किसी भी राजनीतिज्ञ या सरकारी कर्मचारी के लिए उन समस्त समस्याओं की कल्पना करना असम्भव है जो भविष्य में पैदा हो सकती हैं। इसके अलावे विधेयक को पारित करते समय सरकार को समस्त स्थानीय समस्याओं का पूर्ण ज्ञान नहीं भी हो सकता है। अतः विभिन्न समस्याओं तथा विभिन्न क्षेत्रों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए प्रदत्त विधायन का सहारा लेना पड़ता है।

(च) प्रदत्त विधायनों से विधियों को लचीलापन प्राप्त होता है। उन्हें आवश्यकतानुसार परिस्थितियों के अनुकूल मोड़ा जा सकता है। प्रगतिशील समाज के लिए यह आवश्यक है कि विधियाँ नये सुधारों के मार्ग में बाधक न हों। संसद द्वारा विधियों में संशोधन लाने में समय लगता है। अतः प्रदत्त विधायन इसके सरल उपाय हैं।

(छ) सरकार के सामने अनेक ऐसे अवसर आते हैं जबकि नियमों को जल्दीबाजी में बनाने की आवश्यकता होती है। जैसे—युद्ध या अन्य संकटकाल में यदि संसद् द्वारा विधि निर्माण का सहारा लिया जाय तो बहुत विलम्ब की सम्भावना रहेगी। लेकिन प्रदत्त विधि निर्माण के अन्तर्गत कार्यपालिका को विनियम का कार्य सौंपा जा सकता है। १९३९ के सुरक्षा सम्बन्धी संकटकालीन शक्ति कानून [ Emergency Power ( Defence ) Act 1939 ] के द्वारा युद्ध विजय के लिए हर आवश्यक कदम उठाने की शक्ति कार्यपालिका को सौंपी गयी थी।

प्रदत्त विधायन की उपयोगिता के पक्ष में सेसिल टी० कार ने कहा है कि "इसको शीघ्रतापूर्वक निर्मित एवं संशोधित किया जा सकता है, इससे संसद् के समय की बचत की जा सकती है, प्राविधिक ( technical ) विषयों पर व्यवस्था करने के लिए यह सर्वोत्तम है क्योंकि संसद् के पास इनके सम्बन्ध में पर्याप्त योग्यता एवं ज्ञान नहीं होता और यह भी आशा की जाती है कि इसके द्वारा कानूनों की व्याख्या अधिक सरल और स्पष्ट भाषा में होगी।"

आलोचना — विधि निर्माण की इस नयी प्रथा की बहुत लेखकों ने कठोर आलोचना की है। लार्ड हेवर्ट ( Lord Hewert ) तथा राम्जे म्योर ( Ramsay Muir ) ने इस 'नवीन निरंकुशता' ( New Despotism ) तथा 'नौकरशाही की विजय' ( Bureaucracy Triumphant ) कहा है जो प्रजातन्त्र तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता के घातक हैं। प्रदत्त विधायन के जरिये संसद् सम्राट् से छीनी हुई शक्तियों को पुनः कार्यपालिका के हाथों खोती जा रही है। संसद् में दलीय बहुमत के चलते मन्त्रिगण संसद् को नियन्त्रित करने में लगे हैं और मन्त्रियों की ओट में शासन शक्ति का प्रयोग वस्तुतः उनके कर्मचारीगण करते हैं। अतः एक ओर संसद् शक्तिहीन होती जा रही है तथा दूसरी ओर शासन नौकरशाही के हाथ में खिलौना बनता जा रहा है। अनेक अवसरों पर वास्तव में संसद् ने कार्यकारिणी को लगभग स्वेच्छाचारी एवं असीमित अधिकार प्रदान किया है। उदाहरणार्थ, १९१४ के साम्राज्य सुरक्षा कानून (Defence of the Realm Act, 1914) तथा १९२९ के सुरक्षा सम्बन्धी संकटकालीन शक्ति कानून (Emergency power Defence) Act, 1939 ] ने सरकार को यह शक्ति प्रदान की कि महायुद्ध में विजय पाने के लिए वह जो कुछ भी आवश्यक समझे, करे। १९२० में संकटकालीन शक्ति कानून के अन्तर्गत सरकार को वह अधिकार दिया गया कि नागरिकों के जीवन, उनके खाद्य-पदार्थ, जल, रोशनी तथा यातायात के साधनों का कोई संकट होने पर वह संकट घोषणा ( Proclamation of Emergency ) कर सकेगी। इस घोषणा काल में सरकार कोई भी आदेश अथवा नियम जारी कर सकेगी। १९२१ की कोयले की खानों के मजदूरों की हड़ताल में, १९२६ की हड़ताल में, १९४९ में और फिर १९५० में कुछ दिनों के लिए डॉक हड़ताल ( Dock Strike ) में इस कानून का प्रयोग किया गया था। द्वितीय महायुद्ध के समय ( १९४० ) में संकटकालीन-शक्ति कानून के अन्तर्गत सरकार को यह शक्ति दे दी गयी कि वह जनता को अपनी आय का, अपनी सेवाओं तथा अपनी सम्पत्ति को सरकार को अर्पित कर देने के लिए आदेश जारी कर सके। इस प्रकार युद्ध के दरम्यान में कार्यपालिका को असीमित शक्ति दे दी गयी। पुनः युद्धोपरान्त आर्थिक स्थिति की पुनः स्थापना (Recovery) के लिए सरकार प्रदत्त विधि निर्माण के हेतु शक्ति प्रदान की गयी।

१९४७ में उद्योग, वाणिज्य एवं कृषि की उत्पादन-शक्ति की अभिवृद्धि तथा साधनों के समन्वित उपयोग के लिए सरकार को प्रदत्त विधायन के निर्माण की शक्ति दी गयी। परिणामतः युद्ध एवं शांतिकाल में एक समान कार्यपालिका को विधि निर्माण की शक्ति बढ़ गयी है। एक ओर कार्यपालिका की शक्ति में वृद्धि हुई और दूसरी ओर उस पर संसद् की नियन्त्रणकारी शक्ति में ह्रास हुआ। यह प्रवृत्ति प्रजातन्त्र तथा नागरिक स्वतन्त्रता के लिए घातक है। कुछ आलोचकों का यह कहना है कि लगभग ३० प्रतिशत प्रदत्त विधि-निर्माण पर संसदीय नियन्त्रण की कोई व्यवस्था नहीं होती। उन्हें लागू करने के लिए संसद् की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं। प्रदत्त विधि-निर्माण की गति और उसकी मात्रा भी संतोषप्रद नहीं रही है। इसके अलावे प्रशासन सुविधा के पीछे व्यक्ति और उसके अधिकारों की तनिक भी परवाह नहीं करते। यह भी भय है कि प्रदत्त शक्ति ( Delegated power ) इतनी अनिश्चित हो सकती है कि स्पष्ट रूप में यह ज्ञात ही न हो सके कि उसकी परिधि क्या है। इसके कारण नागरिक दुविधा में पड़े रहते हैं।

चूँकि ब्रिटेन मे दो ही दल प्रभावपूर्ण रूप से कार्य कर रहे है, इसलिये विरोध पक्ष में कभी मजदूर दल रहता है तो कभी अनुदार दल। अनुदार दल, सत्तारूढ हो या विपक्ष म, बराबर कडे अनुशासन तथा सगठन के अतर्गत काम करता है। ससदीय श्रमिक दल की प्राय सप्ताह में दो बैठके होती है। एक में सामान्य नीति के प्रश्नो पर निर्णय लिया जाता है और दूसरी में ससदीय समिति का प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है। दल की एक कार्यकारिणी समिति होती है जिसमें १८ सदस्य होते हैं। इनमें से एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष एक सचेतक और बारह सदस्यो का चुनाव लोकसभा के सदस्य करते है और तीन सदस्य लार्डसभा से चुन लिये जाते हैं। अध्यक्ष विपक्ष का नेता है। अनुदार दल और मजदूर दल के ससदीय सगठन मे एक मुख्य अतर यह है कि अनुदार दल मे नेता का पद बहुत ही महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिशाली होता है। बहुमत आने पर वही प्रधान मन्त्री बनता है और साथियो का चयन स्वतन्त्र रूप से करता है।

विपक्ष के कार्य —ससदीय प्रतिपक्षी दल का काम सरकार की आलोचना करना शासन की वैकल्पिक नीति का प्रचार करना और स्वस्थ विरोध के द्वारा सरकारी नीति को प्रभावित करना है। विरोधी दल के मुख्य कार्य निम्नलिखित है —

(१) वैकल्पिक सरकार का प्रयास —विरोधी दल हमेशा वैकल्पिक सरकार बनाने के लिए तैयार रहता है। वह सत्तारूढ दल की नीतियो की आलोचना करता और उसके स्थान पर अपनी नीतियो एव कार्यक्रमो को जनता के समक्ष रखता है। वह अपने नेता सगठन एव नीतियो के बल पर जनता को यह भरोसा दिलाता रहता है कि वह वैकल्पिक सरकार बनाने की स्थिति म है। विरोधी दल के इसी प्रयास के फलस्वरूप ब्रिटेन मे बराबर शासकीय दल बदलता रहता है और कभी मजदूर दल तो कभी अनुदार दल का शासन कायम होता रहता है।

(२) आलोचना —विपक्षी दल का एक मुख्य कार्य सरकार के कार्यकरण और उसकी नीतियो की आलोचना करना है। वह अपनी आलोचना द्वारा सरकार के समक्ष जनता के कष्टो और दु खो को व्यक्त करता है, सरकार का ध्यान उनके निवारण करने की ओर आकृष्ट करता है तथा सरकारी नीतियो के सम्बन्ध म जनता की प्रतिक्रिया को व्यक्त करता है। चूँकि विरोधी दल हमेशा सत्तारूढ दल की सरकार को गिराने और स्वय सत्ता सँभालने के लिए तैयार रहता है, इसलिये वह निर्भीकतापूर्वक सरकार की आलोचना करता है। जेनिंग्स के कथनानुसार "यदि ससद् का प्रमुख काम आलोचना करना है तो विपक्ष उसका सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भाग है।"[1]

(३) दलीय नीतियो का प्रचार —विरोधी दल ससद् के माध्यम से जनता को यह विश्वास दिलाने का प्रयत्न करती है कि वर्तमान सरकार अपनी गलत नीतियो के कारण असहनीय है और विरोधी पक्ष एक वाछनीय सरकार का गठन कर सकता है। इस उद्देश्य से वह ससद् मे सरकारी प्रस्तावो और कार्यो की आलोचना करता है तथा उसके स्थान पर अपने कार्यक्रमो और नीतियो को उत्तम बतलाता है। इसके अतिरिक्त समय-समय पर जहाँ भी अवसर मिलता है जनता के बीच अपनी नीतियो का प्रचार करता है। थोडे म, ससद के मच पर होनेवाला वाद विवाद जनता को वैकल्पिक नीति के विषय म शिक्षित करता है।

(४) शासन की नीतियो को प्रभावित करना —विपक्ष सरकारी नीतियों की आलोचना द्वारा यह प्रयास करता है कि वह जनमत को अपने पक्ष म कर ले जिससे आगामी निर्वाचन

[1] "Parliament's main function is to criticize, the opposition is its most vital part —Jennings

मे उसे बहुमत प्राप्त हो सके। अत सरकार सदा सजग रहती है कि कही जनता विपक्ष के दृष्टिकोण प्रभावित न हो जाय। इसके लिये सरकार विपक्षी दल की आलोचनाओ पर काफी ध्यान देती है और प्रशासन को यथासभव अधिक से-अधिक कल्याणकारी बनाने की कोशिश करती है। इस प्रकार विरोधी दल अपनी आलोचनाओ द्वारा सरकारी नीतियो को काफी प्रभावित करता है।

(५) लोकतन्त्र की सुरक्षा —विरोधी दल लोकतन्त्र की सुरक्षा का सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण माध्यम है। यह सरकार की अधिनायकतन्त्रीय प्रवृत्ति पर एक प्रभावशाली अकुश का काय करता है। जेनिग्स के शब्दो मे, "जबतक विपक्ष विद्यमान है, अधिनायकतन्त्र नही हो सकता।" विपक्ष सरकार का ध्यान जनता के कष्टो की ओर आकृष्ट करता है और उसकी नीतियो को अधिक से-अधिक कल्याणकारी बनाता है। साथ ही, वह जनता को राजनीतिक शिक्षा भी प्रदान करता है। सरकार को बराबर यह भय बना रहता है कि कही विरोधी दल जनमत को अपने पक्ष में न कर ले जिसके चलते आगामी चुनाव म उसकी सत्ता की नीव हिल सकती है। इसलिये वह अपनी नीतियो को जनता की इच्छा के अनुकूल ढालने की कोशिश करती है। सक्षेप मे, प्रजातन्त्र के सफल कायकरण के लिए विरोधी दल का अस्तित्व अति आवश्यक है।

निष्कष —अधिकाश ससदीय सरकारो मे यह पाया जाता है कि विरोधी दल सरकार को स्वस्थ और रचनात्मक विरोध प्रदान नही करता है। वह 'विरोध के लिए विरोध' करता है। उसका एकमात्र उद्देश्य सरकार की हर नीति म मीन मेष निकालना और अवसर पाते ही उसे पलट देना है। लेकिन ब्रिटेन मे ऐसी बात नही पायी जाती। वहा विरोधी दल का बहुत ही सम्मानपूर्ण स्थान है। उसे सवैधानिक मान्यता प्राप्त है। यह देखा जाता है कि विरोधी दल सरकार की निरथक आलोचना नही करता, बल्कि वह पूण उत्तरदायित्व से काय करता है। वह सरकारी नीतियो एव कायक्रमो की आलोचना जन हित को दृष्टि मे रखकर करता है। वह सदा जनता पर यह विश्वास जमाने की चेष्टा करता है कि उसकी नीतियाँ श्रेष्ठ है और वह एक वैकल्पिक सरकार बना सकता है। विपक्ष का विरोध सदैव वैधानिक व क्रियात्मक होता है। सरकारी पक्ष भी विरोध को यथेष्ट सम्मान प्रदान करता है। विरोधी पक्ष का नेता लोक-सभा के अध्यक्ष (Speaker) के प्रस्तावित नाम का समथन करता है, औपचारिक अवसरो पर सदन के नेता के बाद उसे अवसर दिया जाता है, राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनो म प्रधान मन्त्री उसे भाग लेने के लिए आमन्त्रित करता है और सकट काल मे सत्तारूढ तथा विरोधी दल मिल-जुलकर सरकार का गठन करते हैं, थोडे मे, सगठित एव स्वस्थ विरोध ब्रिटिश सविधान की अमूल्य देन है, ब्रिटिश सविधान की सफलता का एक प्रमुख कारण विरोधी दल का अस्तित्व है। अन्त मे, जेनिग्स के शब्दो मे, "यह जानने के लिए कि अमुक जाति राजनीतिक रूप से स्वतन्त्र है अथवा नही केवल यह जान लेना आवश्यक है कि वहा विपक्ष है या नही।"[1]

## साराश

ब्रिटिश लोक-सभा एक प्राचीन तथा विकसित सस्था है। यह विश्व की सबसे महत्त्वपूर्ण जनता की प्रतिनिधि सभा है। इसके सदस्यों का निर्वाचन सार्वजनिक वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। इसकी कार्यावधि ५ वर्ष की है। इसके अधिवेशन तथा वाद विवाद के सम्ब ध में विशेष नियमों का पालन किया जाता है।

1 To find out whether a people is politically free it is to ask if there is an opposition.

स्पीकर लोक-सभा का प्रमुख अधिकारी है। इसका चुनाव लोक सभा में सर्वसम्मति से होता है। इसका पुनर्निर्वाचन लगभग अवश्यम्भावी है। संवैधानिक आवश्यकता ऐतिहासिक गौरव और ऊपर की तड़क भड़क उसकी शक्ति तथा प्रभाव के आधार है। इसके प्रमुख कार्य लोक सभा के दिन प्रतिदिन की कार्यवाहियों से सम्बन्धित है, जैसे—नियमों की व्याख्या, भाषण की व्यवस्था और संचालन, सदन में सुव्यवस्था और असंसदीय भाषा तथा व्यवहार पर नियन्त्रण। इसके अन्य गौण कार्य भी हैं, जो इसे प्रभावशाली बना देते हैं। अध्यक्ष निष्पक्ष तथा निर्दलीय व्यक्ति के रूप में कार्य करता है।

लोक सभा के अधिकार विस्तृत तथा वास्तविक हैं। व्यवस्थापन, वित्त, कार्यपालिका पर नियन्त्रण तथा जनता की शिकायतों का निवारण के सम्बन्ध में इसे अधिकार प्राप्त हैं।

विधायी प्रक्रिया के अन्तर्गत विधेयकों को दो भागों में बाटा जा सकता है सार्वजनिक तथा असार्वजनिक विधेयक। सार्वजनिक विधेयक को लोक सभा में तीन वाचनों को पार करना पड़ता है। धन विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया सामान्य प्रक्रिया से भिन्न है। प्राइवेट विधेयक को भी कुछ भिन्न प्रक्रिया से पारित किया जाता है।

समितियां लोक सभा का एक महत्वपूर्ण अंग है। यद्यपि लोक सभा में समितियों की भरमार है विधि निर्माण के दृष्टिकोण से इन्हें पांच वर्गों में बांटा जा सकता है।

आधुनिक काल में संसद् की शक्ति और प्रतिष्ठा में पर्याप्त ह्रास हुआ है। इसके अनेक कारण हैं, जैसे - दलीय सचेतक तथा दलीय संगठन, चुनाव में प्रत्याशियों की राजनीतिक दलों पर निर्भरता, बहुमत दल का बोलबाला प्रदत्त विधायन आदि।

## प्रश्न

1 Describe the composition, powers and functions of the House of Commons in England (Agra U 19 3)

[ब्रिटिश लोक सभा की रचना, अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन कीजिए।]

2 Compare the position, powers and functions of the speaker in the British House of Commons and the American House of representative Do you consider it necessary or desirable, that the Speaker should be a non party man ? (Bhag U 1966 A)

(अमरीकी तथा ब्रिटिश अध्यक्षों के अधिकारों कृत्यों तथा स्थितियों की तुलना कीजिए। क्या अध्यक्ष का निर्दलीय होना आवश्यक या उचित है ?)

3 "The great thing, Mr Speaker about the office which you now hold is the fact that the man, who occupies your position, sits there not maintained by the force of bayonets, with no powerful bodyguard, no powerful statutes The man who occupies that position occupies it because he has confidence and respect of his fellow members" Discuss—James Maxton

("अध्यक्ष महोदय! आप जिस पद पर आसीन हैं उसके सम्बन्ध में एक महान तथ्य है कि जो इस पद पर आसीन होता है वह सशस्त्र सैनिकों या दृढ अंग रक्षकों, अथवा दृढ कानूनों के बल से नहीं होता, अपितु अपने सदस्यों के विश्वास तथा श्रद्धा के बल पर पदासीन होता है।" ब्रिटिश अध्यक्ष के प्रसंग में इस कथन की विवेचना करें।)

4 "The chair like the pope is infallible (Speaker Lowther) Discuss this with reference to the Speaker of England

('पोप की तरह ही यह पद स्थिर है।' ब्रिटिश अध्यक्ष के प्रसंग मे इस कथन की ... करें।)

5 Explain the procedure for the passing of laws in England and compare the same with that in the U S A (P U 1952 A )
(ब्रिटेन मे प्रचालित विधि निर्माण की प्रनिया का वणन कीजिए और उसकी तुलना अमरीकी प्रक्रिया से कीजिए ।)

6 Describe the various kinds of Bill which are dealt with by the British Parliament Explain also the different stages through which a public bill must pass in each House
(ब्रिटिश ससद् मे पुन स्थापित होनेवाले विभिन्न विधेयको का वणन करें । यह भी बतायें कि सावजनिक विधेयको को प्रत्येक सदन म किन स्तरो से गुजरना चाहिये ।)

7 Distinguish between 'Public' and 'Private' bills and explain the procedure followed in respect of the latter in the House of Commons
(सावजनिक तथा असावजनिक विधेयको मे क्या अन्तर है ? लोक-सभा मे दूसरे के पारित करने म क्या अन्तर है ?)

8 Critically examine the Committee system in England and compare it with that of America (Agra U 1942, Dacca U 1944)
(ब्रिटिश समिति पद्धति की आलोचनात्मक विवेचना कीजिये तथा अमरीकी पद्धति से इसकी तुलना करें ।)

9 What is meant by 'Delegated Legislation ? Account for its growth in great Britain in modern times and discuss its merits and demerits (B U 1958 S, P U 1957 A)
(प्रदत्त विधायन से आप क्या समझते है ? इसके विकास के क्या कारण है ? इसके गुण और दोषा का वर्णन करें ।)

10 "It is really the House of Commons not the Queen in Parliament or the House of Lords that exercises legislative supremacy " Discuss ( P U 1952 A )
( 'विधायन सम्बन्धी सर्वोच्चता का उपयोग वस्तुत लोक-सभा करती है, ससद रहित साम्राज्ञी नही" इस कथन की विवेचना करें । )

11 "Function of Parliament is not to govern but to criticise " Discuss ( Jennings )
("ससद् का काय शासन करना नही, बल्कि आलोचना करना है ।" इस कथन की समीक्षा करें ।)

12 "The British Parliament still exercise effective control over the executive " Discuss (P U 1958 A ,
("ब्रिटिश ससद अभी भी कायपालिका पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण रखती है । इस कथन की विवेचना करें ।)

13 ' The House of Commons ( of great Britain) is the classic example of a legislature with unlimited authority " Explain and discuss
(' ब्रिटिश लोक-सभा अनियन्त्रित सत्ता सम्पन्न व्यवस्थापिका का उत्कृष्ट उदाहरण व्याख्या कीजिए और विवरण दीजिए ।)

14 Account for the decline of prestige and authority of the British Parliament It is performing its duties successfully
("ब्रिटिश संसद् की शक्ति तथा प्रतिष्ठा के ह्रास के कारण बतलाइये" क्या यह अपने कार्य सफलतापूर्वक कर रही है ?)

15 Why has the British Parliament been called the mother of Parliament ? Describe the Functions of the House of Commons
(P U 1961 A)
(ब्रिटिश संसद को जननी क्यों कहते है ? लोक-सभा के कृत्यों का वर्णन करें।)

16 Compare and Contrast the Committee System in British Parliament with that in the Congress of U S A (P U 1958 S, B U 1960 A)
(ब्रिटिश संसद तथा अमेरिकी कांग्रेस की समिति पद्धति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)

17 How is the Speaker of British House of Commons elected ? Describe his powers and functions Compare and contrast them with those of the Speaker of the House of Representatives in U S A
(Agra U 1943, '46, '51)
(ब्रिटिश लोक-सभा के अध्यक्ष का निर्वाचन कैसे होता है ? उसके अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन करें तथा उनकी तुलना अमरीकी प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष से कीजिए।)

18 Compare and Contrast the *position, powers* and functions of the British Speaker with that of the U S A
(All U '56, P U '57 A Vikram, U B A (Part II) '62, 64)
(अमरीकी तथा ब्रिटिश अध्यक्षों के अधिकारों कृत्यों एवं स्थितियों का तुलनात्मक वर्णन करें।)

19 Describe the different types of bills How are they introduced and passed in the British House of Commons ?
(Vikram U B A (Part II) 64)
(बिल के विभिन्न प्रकारों का वर्णन करें। वह लोक सभा में कैसे प्रवेश होता है और कैसे पारित किया जाता है ?)

*"Thus one can travel over most of the world to day without setting foot upon the soil that does not render homage to the jurisprudence of England or of Rome."*
—Munro

११

# विधि और न्याय

## ( Law and Justice )

| | |
|---|---|
| १ इगलैंड मे कानून का अवधारण— | दो महान वैधिक पद्धतियाँ, अगरेजों की विधि की व्यावहारिक धारणा। |
| २ विधि के प्रकार— | सार्वजनीन या सामान्य विधि, परिनियम विधि अथवा सविधि, न्याय-भावना अथवा अपक्षपात विधि। |
| ३ ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की विशेषताएँ— | एकरूपता का अभाव, प्रशासनिक न्यायालय का अभाव इगलैंड और वेल्स मे न्यायालयो का समन्वय न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रथा का अभाव, न्यायालयो की स्वतन्त्रता, नागरिक स्वतन्त्रता का सरक्षक, जूरी प्रथा, न्यायालय की प्रवीणता, वकीलो की प्रथा। |
| ४ ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का सगठन— | फौजदारी न्यायालय, दीवानी न्यायालय, प्रीवी परिषद् की न्यायिक समिति। |
| ५ ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का मूल्याकन— | न्यायालय का वातावरण, सभी प्रमाणों को सामने लाना, मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा, शीघ्रतापूर्ण उपचार, न्यायालय सभी के लिए समान रूप से खुला। |
| ६ विधि का शासन— | विधि के शासन का अर्थ, डायसी की व्याख्या, डायसी की व्याख्या की आलोचना। |
| ७ प्रशासकीय-न्याय व्यवस्था— | अर्थ, औचित्य, आलोचना। |

### १ इगलैंड मे कानून का अवधारण

### (The English Concept of Law)

**दो महान् वैधिक पद्धतियाँ**—मानव इतिहास मे विधि की अनेक पद्धतियाँ हैं, लेकिन उनमे दो सर्वप्रधान हैं—रोम की असैनिक विधि (Civil Law) और इगलैंड की सामान्य

अथवा सावजनिक विधि (Common Law)। विश्व के किसी भी देश की न्यायिक व्यवस्था इन दो पद्धतियो से अछूती नही है। महाद्वीपीय यूरोप, लैटिन अमेरिका के प्रजातन्त्र, दक्षिण अफ्रिका, जापान आदि देश रोम की न्यायिक विचारधारा स प्रभावित हुए हैं जबकि आयरलड, सयुक्त राज्य अमेरिका, सामुद्रिक ब्रिटिश उपनिवेश, इगलैंड की सामान्य विधि के प्रभाव क्षेत्र म आते हैं। मुनरो ने कहा भी है कि 'विश्व के अधिकतम भाग की यात्रा उन देशो मे बिना गुजरे की जा सकती है, जो इगलैंड या रोम की विधियो को आदर प्रदान नही करते।'[1]

अगरेजो की विधि की व्यावहारिक धारणा —मैग्नाकार्टा के बाद अगरेजो न 'विधि के शासन (Rule of Law) मे विश्वास किया है। इसके अलावे उनलोगो ने विधि की एक निश्चित, पर साधारण धारणा बनायी है। साधारणत इतिहास ने विधि की दो धारणाओ को जन्म दिया। प्रथम विधि सप्रभु की आज्ञा और द्वितीय विधि विवेक की उपज। लेकिन अगरेजो ने विधि के व्यावहारिक रूप को स्वीकार किया कि विधि वह सिद्धान्त और नियम है जो न्यायालयो द्वारा स्वीकृत तथा लागू किया जाय। अन्य सिद्धान्त या आदेश जिन्हे भविष्य म लागू किया जा सकता है, प्रथा भले ही हो सकते हैं, लेकिन विधि नही।

## २ विधि के प्रकार

### (Kinds of Law)

इगलैण्ड मे तीन प्रकार की विधियाँ प्रचलित हैं—(क) सावजनीन या सामान्य विधि (Common Law), (ख) न्याय भावना अथवा अपक्षपात-विधि (Equity) और (ग) सविधि अथवा परिनियम (Statute Law)।

(क) सावजनीन या सामान्य विधि —सामान्य विधि (Common Law) के जन्म की अपनी कहानी है। ८०० वष पूव की बात है। नामन राजाओ की विजय के पूव इगलैंड मे एकरूप न्याय व्यवस्था नही थी। नामन तथा एजविन राजाओ ने इस कमी को महसूस किया। राष्ट्र के एकीकरण तथा राजतन्त्र को प्रभावी बनाने म उन्हें कठिनाइयो का सामना करना पड़ रहा था। अत इन उद्देश्यो की पूत्ति के लिए उन्होने न्यायिक शक्ति को हथियार बनाया। न्यायाधीशो को देश भ्रमण के लिए भेजा जाने लगा। वे स्थानीय प्रथाओ के आधार पर निणय देते है। लेकिन धीरे धीरे स्थानीय प्रथाओ का महत्त्व जाता रहा और सभी स्थानो पर समान सिद्धान्तो के अनुसार न्याय व्यवस्था स्थापित हो गयी। इस प्रकार एकरूपता की विधि के द्वारा न्यायाधीशो ने एसी न्याय व्यवस्था को जन्म दिया जो समस्त देश अथवा राज्य के लिए समान अथवा सावजनीन थी। इस प्रकार सामान्य विधि का जन्म हुआ। सामान्य विधि उन नियमो का समूह है जिनको कभी किसी राजा ने निर्दिष्ट नही किया और न किसी विधानमण्डल ने उनका कभी अधिनियमित ही किया। इसके निणयो या अभिलेखो के आधार पर विकास हुआ। पूवभाषियो (Precedents), पूव नियमो या परिनियम (Statute Law) का यह सकलन है। जब कोई न्यायधीश सावजनीन विधि के सम्बन्ध मे कोई निणय दे देता है

1 "Thus one can travel over most of the world to day without setting foot upon the soil that does not render homage to the jurisprudence of England or of Rome" —Munro

तो उक्त निर्णय नियम की तरह स्वीकार किया जाता है जबतक कि कोई उच्च न्यायालय उसे रद्द न कर दे। थोडे मे, सामान्य विधि न्यायाधीशो द्वारा व्याख्या किये गये परम्परागत व्यवहारो एव रूढियो का समूह मात्र है। बाद मे ग्लैनविल, ब्रैक्टन, कुक, ब्लैकस्टोन आदि व्याख्याकारो ने इसका क्रमबद्ध रूप से सकलन किया तथा व्याख्या की। सामान्य विधि का महत्त्व इस अर्थ मे है कि इसने देश का न्यायिक एकरूपता और सुदृढ तथा स्थायी विधि दान की तथा न्यायाधीशो की प्रतिष्ठा और प्रभाव को बढाया।

(ख) परिनियम विधि अथवा सविधि —सामान्य विधि के साथ साथ परिनियम विधि या सविधि (Statute Law) का भी विकास हुआ। सामान्य विधि विकसित विधि थी, जबकि सविधि निर्मित विधि। सदियो तक सम्राट परिषद की सलाह से विधियो की उद्घोषणा करता था, लेकिन ससद के विकास के बाद लार्ड-सभा, लोक सभा तथा सम्राट् के सहयोग से विधियो का निर्माण होने लगा। इन्ही विधियो को सविधि कहते है। पहले इनकी सख्या नगण्य थी। लेकिन धीरे धीरे ये विधि का प्रमुख स्रोत बन गयी। आज इनका क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है। यह सामान्य विधि का निषेध नही करती, बल्कि उसे लचीला बना देती है तथा उसकी कमियो को पूरा करती है। सविधि अन्तिम आज्ञा है। यदि परिनियम विधि तथा सामान्य विधि मे विरोध हो तो सामान्य विधि की अपेक्षा सविधि को मान्यता प्रदान की जायगी।

(ग) न्यायभावना अथवा अपक्षपात विधि —सामान्य विधि की बजर भूमि पर न्याय-भावना अथवा अपक्षपात विधि (Equity) की नीव पडी। धीरे-धीरे सामान्य विधि समयानुकूल न रह गयी और अनेक मामलो म वह लागू न होने लगी। इसके अलावे समय की अस्थिरता के कारण एक ऐसी विधि की आवश्यकता हुई जो प्राविधि (Technical) न हो तथा देर न लगे। इसी पृष्ठभूमि पर अपक्षपात विधि की उत्पत्ति हुई और सामान्य विधि की अनेक त्रुटियाँ दूर हुई। अब हम देखेंगे कि इसका विकास कैसे हुआ। चूँकि राजा न्याय का सबसे बडा अधिकारी समझा जाता था, इसलिए जिन व्यक्तियो को दीवानी अदालत से उचित न्याय नही मिलता था, वे राजा न्याय की प्रार्थना करते थे। कार्य-भार की वजह से सम्राट उन प्रार्थनाओ को चासलर के पास, जो "राजा के सद्विवेक का रखवाला" (Keeper of the king's conscience) था, भेज देता था। चासलर या उसके सहायक विवेक के आधार पर निर्णय देते थे। इस प्रकार अपक्षपात विधि का जन्म हुआ जिसका आधार प्रथा नही, बल्कि सद्विवेक था। इस विधि की मान्यता थी कि देश की विधि जाति के सदाचार के अनुरूप और नीति के अनुसार होनी चाहिए।" प्रमुख न्यायाधिकारियो (Chancellors) ने, जो बार बार पीढी-दर-पीढी अनेक निर्णय दिये, उन सब निर्णयो को मिलाकर नियमो का एक समूह बन गया जिसका नाम न्याय भावना या अपक्षपात नियम पडा। यह नियम उस समय की प्रचलित विधि के विरुद्ध न होकर उसका पूरक बन गया। लेकिन इन दोनो विधियो के अलग-अलग न्यायालय बहुत दिनो तक बने रहे। १८७३ ई० मे दोनो विधियो के लिए एक न्यायालय हो गया। दोनो विधियो म सामजस्य पैदा किया गया, लेकिन विरोध के समय न्याय भावना को ऊपर स्थान दिया गया। इस प्रकार न्याय भावना सामान्य विधि से ही पैदा हुई है जो उसकी त्रुटियो को दूर करती तथा उच्च कोटि का न्याय देती है। इस पर रोमन विधि का काफी प्रभाव पडा है। आज इसका क्षेत्र बहुत विशाल हो गया है।

## ३. ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशिष्टताएँ
### ( Features of the British Judicial System )

(i) एकरूपता का अभाव —ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता है— सम्पूर्ण देश मे एकरूपता (Uniformity) का अभाव। पूरे ग्रेट ब्रिटेन मे विधि का एक प्रकार का सिद्धान्त न्यायालयो की एक प्रकार की कार्य-प्रणाली तथा संगठन नही है। इंगलैंड और वेल्स मे एक प्रकार की न्याय व्यवस्था है तो स्कॉटलैंड और उत्तरी आयरलैंड मे भी पृथक-पृथक विभिन्न व्यवस्थाएँ हैं।

(ii) प्रशासनिक न्यायालय का अभाव —ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की दूसरी विशेषता प्रशासनिक न्यायालय का अभाव है। फ्रांस तथा अन्य यूरोपीय देशो मे दो पृथक विधियाँ तथा न्यायालय है। एक सामान्य नागरिको के लिए तथा दूसरा शासन के अधिकारियों के लिए। लेकिन इंगलैंड मे नागरिको तथा अधिकारियो मे कोई विभेद नही है। अधिकारियो के लिए पृथक प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) नही है। चाहे कोई साधारण नागरिक हो या प्रशासन का अधिकारी, सभी को सामान्य न्यायालय के समक्ष उपस्थित होना पडता है और सबके ऊपर एक ही सामान्य विधि लागू होती है। लेकिन इंगलैंड मे धीरे-धीरे प्रशासनिक न्याय व्यवस्था का प्रादुर्भाव हो रहा है।

(iii) इंगलैंड और वेल्स मे न्यायालयो का समन्वय —तीसरी विशेषता इंगलैंड और वेल्स के न्यायालयो में हो सकता है, लेकिन यह व्यवस्था सदा से नही है। दो पीढ़ी पूर्व ब्रिटिश न्यायालयो का संगठन अव्यवस्थित, असम्बद्ध तथा अतिवादी था। न्यायालयो की भरमार थी। परिणामत अनेक प्रकार की कठिनाइयाँ पैदा होती थी। लेकिन १८७३ ई० से १८७६ ई० तक अधिनियमो द्वारा न्याय-व्यवस्था मे सुधार लाया गया, जिसके फलस्वरूप न्यायिक व्यवस्था में पूर्णता लायी गयी और केन्द्रीय व्यवस्था के संगठन द्वारा अव्यवस्था को दूर किया गया।

(iv) न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रथा का अभाव —अमेरिका के संविधान में न्यायालयों को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की शक्ति दी गयी है जो उन्हें 'संविधान का संरक्षक' बना देता है। लेकिन इसके विपरीत इंगलैंड मे संसद् की सर्वोच्चता के कारण न्यायालयों को संसद् की विधियो को अवैध घोषित करने की शक्ति नही है।

(v) न्यायालयो की स्वतन्त्रता —ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता न्यायालयों की स्वतन्त्रता तथा निष्पक्षता है। इंगलैंड मे न्यायाधीश पूर्णतया स्वतन्त्र हैं। उनकी नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है। वे जीवनपर्यन्त तथा सदाचारपर्यन्त अपने पदों पर बने रहते हैं। संसद के दोनों सदनों की प्रार्थना पर ही उन्हें कार्य-मुक्त किया जा सकता है, उनका वेतन निश्चित है तथा न्याय-भावना का पालन करते हैं। इस प्रकार न्यायाधीशों को प्रभावहीन तथा स्वतन्त्र बनाया गया है।

(vi) नागरिक स्वतन्त्रता का संरक्षक - न्यायाधीश नागरिक अधिकार के संरक्षक हैं। इंगलैंड मे न्यायालयों को इस कार्य के लिए श्रेय प्राप्त है, वे किसी भी अन्य देश के न्यायालयों से कम नहीं। मौलिक अधिकारों की सूची या लिखित संविधान स्वतन्त्रता की रक्षा के साधन नहीं है, बल्कि विधि का शासन है। न्यायाधीश विधि के शासन को लागू करने में नित्य प्रयत्नशील रहते हैं।

(vii) जूरी-प्रथा —ब्रिटिश न्यायिक व्यवस्था की एक विशेषता जूरी प्रथा ( Jury system ) अथवा अभिनिर्णायकों के रखने की प्रथा है। विधि के शासन की सफलता में अभिनिर्णायकों का बहुत बड़ा हाथ है। वे जनमत तथा मानवता का सदा ध्यान में रखते हैं तथा कभी कभी न्याय के विरुद्ध भी जा सकते हैं या अभियुक्त को दण्ड देना अस्वीकार कर सकते हैं। जूरी नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए देश के संकुचित तथा कठोर कानूनों पर प्रहार भी करते रहे हैं। ये निष्पक्षता, निडरता तथा समझदारी के लिए विश्वविख्यात हैं।

(viii) न्यायालय की प्रवीणता —ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की अन्तिम पर महत्त्वपूर्ण विशेषता न्यायालय की प्रवीणता ( Efficiency ) है। इंगलैंड में न्यायिक कार्यवाही शीघ्र होती है तथा निर्णय में देरी नहीं होती। इसके अनेक कारण हैं। उन आवश्यक सिद्धान्तों का अनुसरण किया जाता है, जो न्याय व्यवस्था की प्रवीणता के लिए अनिवार्य है, जैसे—जूरी प्रथा, खुला न्यायालय, वकील रखने की प्रथा। इसके अतिरिक्त न्यायिक कार्य विधि स्पष्ट तथा सरल है। न्यायाधीशों को वैधिक परिभाषाओं ( Legal Technicalities ) के निर्वाचन की पर्याप्त स्वतन्त्रता दी गयी है। फिर न्यायालय की कार्य विधियों ( Rules of Procedure ) का निर्माण संसद की 'न्यायिक नियम समिति' ( Judicial Rule Committee ) करती है जो विशेषज्ञों की एक समिति है। विशेषज्ञ वैधिक परिभाषाओं तथा न्यायिक नियमों का इस प्रकार निर्माण करते हैं कि न्याय में शीघ्रता हो। प्रवीणता, दक्षता तथा शीघ्रता के लिए ब्रिटिश न्याय व्यवस्था विश्व में सर्वश्रेष्ठ स्थान रखती है।

(ix) वकीलों की प्रथा —वकीलों की दुहरी प्रणाली भी ब्रिटिश-व्यवस्था की एक विशेषता है। प्रथम श्रेणी के वकील, जिन्हें सालिसिटर या एटॉर्नी (Solicitors) कहा जाता है, कानूनी सलाह देते हैं। द्वितीय श्रेणी के वकील, जिन्हें बैरिस्टर (Barrister) कहा जाता है, न्यायालयों में वादी के समर्थन में युक्तियाँ पेश करते हैं।

## ४ ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का संगठन

### ( Organisation of the British Judicial System )

फौजदारी और दीवानी न्यायालय —लगभग एक शताब्दी पूर्व ब्रिटिश न्यायालय का कोई सुव्यवस्थित संगठन नहीं था। लेकिन १८७३ ई० के बीच अनेक अधिनियम बने और न्यायिक व्यवस्था को संगठित किया गया। आजकल ब्रिटेन में दो प्रकार के न्यायालय हैं—(१) फौजदारी न्यायालय और (२) दीवानी न्यायालय—जिसका संगठन विभिन्न स्तरीय न्यायालयों में किया गया है। फौजदारी न्यायालयों द्वारा सार्वजनिक उल्लंघन के लिए दण्ड दिया जाता है, जैसे—हत्या, चोरी, डकैती, धोखेबाजी, इत्यादि। दीवानी न्यायालय वे न्यायालय हैं जो नागरिकों के पारस्परिक झगड़ों का निबटारा करते हैं, जैसे—साम्पत्तिक क्षति या अनाधिकार प्रवेश, मानहानि आदि से सम्बन्धित मामले, इत्यादि।

(क) फौजदारी न्यायालय ( Criminal Courts ) —

(१) समरी जुरिसडिक्शन का न्यायालय —'समरी जुरिसडिक्शन' ( Summary Jurisdiction ) का न्यायालय फौजदारी न्यायालयों में सबसे निम्न स्तर का न्यायालय है। 'जस्टिस आफ दी पीस' ( Justice of the Peace ) या वैतनिक मैजिस्ट्रेट मुकदमे की जाँच

करते है। वृत्तिभोगी मैजिस्ट्रेट की नियुक्ति गृहमंत्री और 'जस्टिस ऑफ दी पीस' की नियुक्ति लार्ड चांसलर करता है। दोनो के पृथक् पृथक् कार्य होते है। इन न्यायालयो मे छोटे छोटे अभियोगो पर विचार होता है, लेकिन संगीन अभियोग होने पर पेटी सेशंस कोर्ट (Court of Petty Sessions), जिसमे दो या दो से अधिक मैजिस्ट्रेट होते है, द्वारा सुनवाई होती है।

(ii) क्वार्टर सेशन्स का न्यायालय —क्वार्टर सेशंस (Quarter Sessions) का न्यायालय समरी जुरिशडिक्शन के न्यायालय से ऊपर होता है। इसे काउण्टी न्यायालय (County Courts) भी कहा जाता है, क्योंकि काउण्टी मे दो या दो से अधिक जज लिये जाते हैं। इसके सभापति को रिकार्डर (Recorder) कहते हैं। यह न्यायालय कुछ गम्भीर अपराधो के लिए आरम्भिक न्यायालय (Original Court) है। समरी जुरिशडिक्शन से अपीलें इस न्यायालय मे आती है।

(iii) एसाइजेज का न्यायालय —क्वार्टर सेशन्स के न्यायालय से ऊपर एसाइजेज (Assizes) के न्यायालय आते हैं। इसमे उच्च न्यायालय के किंग्स बेंच विभाग (Kings Bench Division) के काउन्टियो मे न्याय करने के लिए दौरा पर निकले, दो न्यायाधीश रहते है। इनमे क्वार्टर सेशन्स के न्यायालय से अपील की जाती है।

(iv) कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील —उपर्युक्त न्यायालय के ऊपर कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील (Criminal Appeal) होती है। नीचे के न्यायालयो से इसमे अपील की जाती है। यह सर्वोच्च न्यायालय का अंग है जिसमे लार्ड चीफ जस्टिस तथा किंग्स बेंच विभाग के तीन न्यायाधीश होते है। यह मुकदमे की फिर से जांच पड़ताल कर सकता है।

(v) लार्ड सभा —न्यायिक संगठन के सबसे ऊपरी सिरे पर लार्ड सभा (House of Lords) है जहां फौजदारी और दीवानी दोनो प्रकार के मुकदमो की अंतिम अपील होती है। यह सर्वोच्च न्यायालय है तथा इसमे सिर्फ वैधानिक तथा सार्वजनिक महत्व से सम्बन्धित मुकदमो की अपील की जा सकती है।

(ख) दीवानी न्यायालय (Civil Courts) —

(i) काउण्टी न्यायालय —काउण्टी न्यायालय (County Courts) दीवानी मामलो मे सबसे निम्न स्तर का न्यायालय है। २०० पौंड से कम मालियत के मुकदमे की सुनवाई इसमे होती है। १८४६ ई० के संसद अधिनियम के द्वारा इसकी स्थापना की गयी है। पूरे इंगलैंड और वेल्स को ५०० न्यायिक जिलो मे बांट दिया गया है और सभी जिलो को ६० सर्किटो (Circuits) मे बांटा गया है। प्रत्येक सर्किट के लिए लार्ड चांसलर एक न्यायाधीश की नियुक्ति करता है, जो सर्किट के प्रत्येक जिला मे एक महीना तक न्यायालय की बैठक करता है। यो तो देखने मे इस न्यायालय के कार्य बहुत अधिक लगते है, लेकिन वास्तव मे दस प्रतिशत मुकदमे ही न्यायाधीशो द्वारा सुने जाते है। बाकी मुकदमो को रजिस्ट्रार और क्लर्क समझौता आदि करके निबटा देते है। काउण्टी न्यायालय की न्याय-प्रणाली बहुत सरल है।

(ii) उच्च न्यायालय —यदि मुकदमा की मालियत काउण्टी न्यायालय के क्षेत्राधिकार से बाहर हो तो उच्च न्यायालय (High Court of Justice) के किसी विभाग मे मुकदमे की सुनवाई होती है। उच्च न्यायालय १८७३ ई० के जुडीकेचर एक्ट (Judicature

Act) के आधार पर बना है। इसमे लार्ड चीफ जस्टिस और ३० अन्य न्यायाधीश होते है। इस न्यायालय के तीन विभाग है —

(क) किंग्स बेंच डिवीजन (King's Bench Division)

(ख) चान्सरी डिवीजन (Chancery Division)

(ग) प्रोबेट, तलाक और एडमिरल्टी डिवीजन (Probates, Divorce and Admiralty Division)

(iii) अपील का न्यायालय —इसके बाद अपील का न्यायालय (Courts of Appeal) होता है जिसमे काउण्टी न्यायालयो तथा उच्च न्यायालय से अपीलें सुनी जाती है इसकी दो-तीन डिवीजनें होती हैं। कभी-कभी बडे मुकदमे की सुनवाई के लिए समस्त लार्ड जस्टिसेज, ( Lord Justices ) एक साथ बैठते है। इस न्यायालय मे मास्टर ऑफ रोल्स ( Master of Rolls ) और आठ लार्ड जस्टिस ऑफ अपील (Lord Justice of Appeal) बैठते हैं।

(iv) लार्ड सभा —अपील के न्यायालय से भी अपीलो का कुछ विशेष शर्तों के अधीन लार्ड सभा मे लाया जाता है। लार्ड सभा समस्त देश का सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है। दीवानी और फौजदारी दोनो मामलो की अपील इसमे होती है। लार्ड सभा के न्यायालय का गठन कुछ आजीवन पियरो द्वारा किया जाता है जिन्हे लार्डस ऑफ अपील इन ऑर्डिनरी ( Lords of Appeal in ordinary ) अथवा विधिज्ञ लार्डस ( Law Lords ) कहा जाता है। अपीलेट ज्यूरिसडिक्शन अधिनियम, १९४७ ई० के द्वारा इस न्यायालय का पुनर्गठन हुआ और विधिज्ञ लार्डों की सख्या बढाकर ९ कर दी गई। ये लार्ड उच्च ख्याति प्राप्त न्यायशास्त्र वक्ता या न्यायाधीश या उच्चकोटि के वकील होते हैं। इस न्यायालय का अध्यक्ष लार्ड चासलर (Lord Chancellor) होता है, जो मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है।

(ग) प्रिवी परिषद की न्यायिक समिति ( Judicial Committee of the Privy Council ) —

ब्रिटिश न्यायिक सगठन मे प्रिवी परिषद् की न्यायिक समिति का भी स्थान उल्लेखनीय है। यह एक उच्चवशीय अपीलीय सदन है। वह वस्तुत न्यायालय नही है, बल्कि एक परामर्शदात्री समिति है। आज इसका विशेष महत्त्व इसलिये है कि यह समुद्र पार के उपनिवेशो से आयी हुई अपीलो को सुनती है, लेकिन पूरी परिषद् नही, अपितु उसकी समिति इनके कार्यो को करती है। इस समिति के सदस्य प्रिवी परिषद ( Privy Councillors ) होते हैं, जिनको अन्य राज्यो के न्यायाधीशगण अपने देश की न्याय व्यवस्था के अनुसार आवश्यक मन्त्रणा देते है। उस समिति मे लगभग २० स्मृतिकार अथवा न्यायशास्त्री होते है जिनमे विधिज्ञ लार्डस ( Law Lords ) भी होते है। इस समिति का एक विशेष अधिकार क्षेत्र है—युद्ध-काल मे समुद्री लूट के माल का बँटवारा करना।

## ५ ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का मूल्याकन

### ( British Judicial System Evaluated )

ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था निष्पक्षता, प्रवीणता तथा न्यायपरायणता के लिए विश्व विख्यात है। न्यायालय स्वतन्त्र है तथा उनपर राजनीतिक प्रभाव नही पडता है। निम्नस्तर के न्यायालयो के विवेक तथा निर्णय पर पर्याप्त नियन्त्रण रहता है। इसलिए अगरेज न्याय व्यवस्था के सिलसिले

मे विश्व मे सबसे अधिक सौभाग्यवान है। लेकिन अन्य प्रश्न भी है, जिन्हें ब्रिटिश न्यायालयो की दक्षता को जाचने के लिए उठाया जा सकता है।

(i) न्यायालय का वातावरण कैसा है —पहला प्रश्न ब्रिटिश न्यायालयो के वातावरण ( Atmosphere of Courts ) के सम्बन्ध म उठाया जाता है। न्यायालयो की काय प्रणाली बहुत ही गम्भीर है। यहा तक कि निम्न न्यायालयो की प्रतिष्ठा तथा आचार अमरिका के उच्च न्यायालयो स कही श्रेष्ठ है। न्यायाधीश उच्च आसन पर बैठता है, वकील गाउन स विभूषित बँधे हुए शब्दो म तर्क-वितर्क करते है। गवाहो से सिफ मुकदमे के तथ्यो के बारे म पूछा जाता है, न्यायाधीश हर बात को ध्यान से सुनता है, दशक हल्ला गुल्ला नही कर सकते हैं, तर्क वृहत ज्ञान पर आधारित होते है तथा हर बात को तार्किक तथा प्रभावपूण तरीके स प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रकार वातावरण बहुत ही भव्य तथा ज्ञानपूण है। विश्व के किसी भी अन्य देश के न्यायालय मे इतनी उच्चकोटि का वातावरण नही सुनाया जाता है।

(ii) क्या सभी प्रमाणो ( evidences ) को सामने लाया जाता है —इगलड म मुकदमे की कायवाही की एक विलक्षणता यह है कि न्यायाधीश एक पच ( umpire ) के रूप मे काय करता है, अन्वेषक के रूप मे नही। वह मुकदमे की छानबीन स्वय नही करता, जिरह म वह भाग नही लेता तथा न्यायाधीश मुकदमे की कायवाही मे शीघ्रता लाने या तथ्यो के स्पष्टीकरण के उद्देश्य स कोई काय नही करता है। यह मुद्दई और मुद्दालह का काय है कि वे सभी तथ्यो का स्पष्ट करे। इस प्रथा के प्रतिकूल महाद्वेशीय ( यूरोप ) देशो के न्यायाधीश मुकदमो की कायवाही तथा जिरह मे खुलकर भाग लेते है।

(iii) क्या मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा प्रदान की जाती है —मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा ( adequate protection to the defendant ) दी जाती है। फौजदारी मुकदम म, विशेष कर जहा सरकार एक दल की रहती है मुद्दालह बहुत कमजोर स्थिति मे रहता है। इसलिए इसकी पर्याप्त चेष्टा की जाती हे कि मुद्दालह को किसी प्रकार दिक्कत का सामना नही करना पड़। इस उद्देश्य म गवाहो मे ऐसे प्रश्न नही पूछ जात ह जिससे कोई स्पष्ट उत्तर निकल, पूवगलतियो की कायवाही के समय नही रखा जाता हे, बिना वारट के किसी को गिरफ्तार नही किया जा सकता है, अपराध के समय उस सम्बन्ध मे कानून का होना आवश्यक है और कानून की अज्ञानता तो अपराधी के लिए वरदान है। इस प्रकार अपराधी को हर तरह की सुरक्षा प्रदान की जाती है।

(iv) क्या न्यायालय शीघ्रतापूर्ण उपचार प्रदान करता है —मुकदमे की समुचित सुनवाई तथा व्यक्ति के अधिकारो की रक्षा के अतिरिक्त ब्रिटिश न्यायालय शीघ्रतापूवक न्याय करत हे। इसके विपरीत अमरिका भारत आदि देशो म बहुत दर लगती ह। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन म न्यायालय की काय विधि बहुत सरल तथा सीधी प्रकृति की ह। उनका विकास पृथक पृथक न्यायालयो द्वारा हुआ। फलत, व प्राविधिक की अपक्षा अधिक व्यावहारिक हैं। लेकिन अमरिका म न्यायिक कायविधिया विधायिका के प्रयत्न का फल है। अत वे अधिक प्राविधिक (technical) है तथा न्याय काय के लिए अयोग्य है। इगलैंड मे शीघ्रतापूण न्यायिक उपचार के माग मे सिफ एक बाधा है—न्याय-व्यवस्था मे विकेन्द्रीकरण का अभाव अर्थात अपीलो के लदन अवस्थित न्यायालयो मे सुने जाने के कारण अधिक खच तथा असुविधा का सामना करना पड़ता है।

(v) क्या न्यायालय सभी के लिए समान रूप से खुला हुआ है —प्राविधिक रूप मे न्यायालय का दरवाजा सभी के लिए समान रूप से खुला हुआ है। कानून के समक्ष समानता तथा न्यायालय की कुण्डी खटखटाने के लिए समान अवसर अंगरेजो के महत्वपूर्ण अधिकार हैं। लेकिन, व्यवहार मे बात कुछ और है। अमेरिका की तरह इंगलैंड मे भी न्यायालय तथा वकील की फीस इतनी अधिक है कि आम जनता जल्दी न्यायालय जाने का साहस नही करती है। अत, यह कहा जाता है कि न्यायालय सिर्फ धनिकों के रक्षक है। इस कमी को दूर करने की चेष्टा की गयी है। गरीबो को नि शुल्क न्याय देने के लिए कानून बनाये गये हैं वकीलो के संघो ने भी गरीबो के मुकदमे की नि शुल्क पैरवी की योजनाएँ चलायी है। फिर भी, गरीब वर्ग के लिए न्यायालय तक पहुँचना एक कठिन तथा दुस्साहसपूर्ण कार्य है।

उपर्युक्त प्रश्नो के उत्तर से यह स्पष्ट होता है कि ब्रिटिश न्याय व्यवस्था बहुत संतोषजनक है। विश्व की सभी न्याय-प्रणालियो मे यह सर्वश्रेष्ठ स्थान का दावा करता है। निष्पक्ष तथा शीघ्रतापूर्ण न्याय के लिए ब्रिटिश न्यायालय विश्व विख्यात है।

## ६ विधि का शासन
### ( Rule of Law )

**विधि के शासन का अर्थ** —ब्रिटिश संविधान की एक अद्वितीय देन है, 'विधि का शासन'। साधारण शब्दो मे इसका तात्पर्य यह है कि इंगलैंड का कानून ही देश का शासन करता है, न कि किसी व्यक्ति-विशेष की स्वेच्छा। कानून सर्वोच्च है तथा इसके सामने सभी बराबर है। लार्ड ह्यवर्ट ने इसका अर्थ बतलाते हुए कहा है कि "व्यक्तियो के अधिकारो के निर्णय में मनमाने ढंग या ऐसे ही किसी अन्य प्रकार के ढंग के स्थान पर, जो कानून नही है, कानून की सर्वोच्चता स्वीकार की जाय।"[1] साधारणत इसके तीन अर्थ हैं। प्रथमत विधि ही सर्वोच्च है। स्वेच्छाचारिता नाम की कोई चीज नही है। देश का शासन विधि के अनुसार होना चाहिये। द्वितीयत, प्रत्येक व्यक्ति, विधि के अधीन है तथा प्रत्येक व्यक्ति का कर्त्तव्य विधि का पालन है। तृतीयत, विधि का शासन संसद् की सम्प्रभुता का आधार है। इसके अंतर्गत शासन संसद् के माध्यम से सर्वसाधारण का दास है।

**डायसी की व्याख्या** —प्रो० डायसी ने विधि के शासन की सरल व्याख्या की है। उसके अनुसार इसके अन्तर्गत तीन विभिन्न परन्तु सजातीय विचार है। प्रथमत, इसका अर्थ है कि न तो किसी को दण्ड दिया जा सकता है न किसी को शारीरिक कष्ट अथवा हानि पहुँचाई जा सकती है जब तक कि कोई व्यक्ति स्पष्टत विधि के विरुद्ध आचरण न करे और वह विधि विरुद्ध आचरण देश के सामान्य न्यायालय में सिद्ध न हो जाय।'[2] तात्पर्य यह कि इंगलैंड मे किसी व्यक्ति को तब तक दण्डित नही किया जा सकता जबतक कि यह स्पष्ट रूप से सिद्ध न हो जाय कि उसने देश के किसी कानून को तोडा है। दूसरे शब्दो में, इस शासन के अन्तर्गत मनमाने ढंग से न तो किसी की जान ली जा सकती है, न किसी की

1 'The supremacy or dominance of Law, as distinguished from mere arbitrariness or some alternative mode which is not law of determining or disposing of the right of individual " —Lord Hewart

2 No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary court " —A V Dicey

सम्पत्ति या स्वतन्त्रता का अपहरण किया जा सकता है और, न नियम के विरुद्ध किसी को कारागृह में रखा जा सकता है। इसके अतिरिक्त अभियोग की खुली सुनवाई होती है और अभियुक्त को अपने बचाव के लिए सफाई देने का पूरा अवसर दिया जाता है।

द्वितीयतः, विधि के शासन का अर्थ यह है कि 'कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं वल्कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ हो देश के सामान्य कानून से शासित होता है तथा सामान्य ट्रिब्युनलों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत रहता है। जो चीज एक आदमी के लिए कानून है, वह समस्त नागरिकों के लिए कानून है।"[1]

दूसरे शब्दों में, देश का प्रत्येक नागरिक विधि के सम्मुख समान है और सबके लिए एक ही प्रकार की विधि है। राजा रंक, अमीर, गरीब, ऊँच, नीच सभी विधि के समक्ष समान हैं। फ्रांस में सामान्य नागरिकों तथा प्रशासन के अधिकारियों के लिए अलग-अलग विधियाँ तथा न्यायालय हैं। लेकिन इंगलैंड में आम जनता तथा नीचे से ऊपर तक सभी अधिकारियों के लिए एक ही विधि तथा न्यायालय हैं। यदि शासन के अधिकारी किसी व्यक्ति के साथ अन्याय करते हैं अथवा विधि द्वारा दी गयी शक्तियों का दुरुपयोग करते हैं तो उनके विरुद्ध सामान्य न्यायालय में सामान्य विधि के अनुसार दावा किया जा सकता है। प्रत्येक सरकारी कर्मचारी प्रधान मन्त्री से लेकर एक सिपाही एक साधारण नागरिक की तरह अपने अवैध कार्य के लिए उत्तरदायी है।

तृतीयतः, ब्रिटिश सविधान के सामान्य सिद्धान्त उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम है जिनमें न्यायालयों ने विशेष अभियोगों में साधारण नागरिकों के अधिकारों को निश्चित किया है।"[2] तात्पर्य यह है कि इंग्लैंड में नागरिकों की स्वतन्त्रता का आधार न्यायिक निर्णय है। न्यायाधीशों ने व्यक्तियों की स्वतन्त्रता की सुरक्षा में महत्त्वपूर्ण योग दिया है।

डायसी की व्याख्या की आलोचना —डायसी के विधि के शासन-सम्बन्धी विचारों की प्रबल आलोचना की गयी है। वेड, जेनिंग्स रॉब्सन आदि लेखकों ने उनके विचारों को त्रुटिपूर्ण बतलाया है।

(१) प्रथम व्याख्या—पहली व्याख्या के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि डायसी की व्याख्या स्वेच्छाचारी शक्ति ( arbitrary power ) और स्वविवेक की आलोचना अधिकार ( discretionary authority ) के भेद को स्पष्ट न कर सका, अपितु उसने इन दोनों शब्दों को उलझा दिया। वस्तुतः स्वविवेक शक्तियों का अर्थ स्वेच्छाचारी शक्ति नहीं है। स्वेच्छाचारी शक्ति का अर्थ अनुत्तरदायी तथा अनियन्त्रित शक्ति है। यह विधि के शासन का विरोधी है। लेकिन स्वविवेक शक्ति का प्रयोग आज अपरिहार्य है जैसा कि प्रदत्त व्यवस्थापना (Delegated Legislation ) के व्यवहार से स्पष्ट है। यदि स्वविवेकी शक्ति का प्रयोग विधि से शासन के विरुद्ध है तो विधि से शासन के लिए किसी भी आधुनिक शासन-व्यवस्था में नहीं।

1 "No man is above law but that every man, whatsoever his rank, or condition is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of ordinary tribunals What is law, legal rights and obligations—for one must hold equally as such for all citizens" —A V Dicey

2 'The general principle of the constitution are the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the courts' —Dicey

(ii) द्वितीय व्याख्या —डायसी का द्वितीय अर्थ भी संदिग्ध है। शासन के अधिकारियों के पास कतिपय विशेषाधिकार एवं विमुक्तियाँ हैं, जिनसे सार्वजनिक अधिकारी लाभ उठा सकते हैं। अन्य समय राष्ट्रों की तरह इंगलैंड भी अपने शासकों तथा कूटनीतिक अधिकारियों को न्यायालयों की कार्यप्रणाली, मुकदमा आदि के सम्बन्ध में कतिपय विमुक्तियाँ प्रदान करते हैं। ऐसे भी उदाहरण हैं जिनमें आन्तरिक आवश्यकताओं के कारण विशेष विमुक्तियाँ देनी पड़ी थी, जैसे—१९०६ ई० के ट्रेड डिस्प्यूटस ऐक्ट (Trade Disputes Act) के अनुसार किसी व्यक्ति की शारीरिक या साम्पत्तिक हानि पर भी ट्रेड यूनियन के विरुद्ध अदालती कार्यवाही नहीं की जा सकती है। इसके अतिरिक्त आज प्रशासकीय विभागों का अपने क्षेत्र में न्यायालयों की तरह अन्तिम निर्णय देने का अधिकार दिया गया है, जैसे—गृहमन्त्री विदेशियों को स्वदेश के नागरिक का अधिकार प्रदान कर सकता है। अन्य विभागीय मन्त्री या अधिकारी स्वास्थ्य मन्त्री, शिक्षा बोर्ड, व्यापार बोर्ड, यातायात मन्त्री आदि न्यायालयों की तरह झगड़ों का निबटारा करते हैं। इस प्रकार प्रशासनिक शक्ति के बँटवारा के कारण विधि के शासन के सिद्धान्त पर आज पर्याप्त मर्यादाएँ लग चुकी हैं।

(iii) तृतीय व्याख्या —डायसी केवल मौलिक राजनीतिक अधिकारों को स्वीकार करता है, जिनके लिए न्यायालयों की शरण ली जा सकती है। वह संविधियों से प्राप्त अधिकारों की ओर ध्यान नहीं देता है। आज तो संविधि का क्षेत्र इतना व्यापक हो गया है कि सामान्य विधि द्वारा प्रदत्त अधिकारों—वैयक्तिक स्वतन्त्रता का अधिकार, स्वरक्षा का अधिकार, विचार व्यक्त करने का अधिकार आदि को संविधि की शरण लेनी पड़ती है। सामान्य विधि का अंग होते हुए भी बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) या अपमानजनक लेख की विधि (Law of Libel) को अधिनियमों का रूप दिया गया।

निष्कर्ष —निश्चय, सैद्धान्तिक रूप में विधि के शासन की व्याख्या ठीक है, लेकिन परिवर्तित परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार उसमें कतिपय संशोधनों की आवश्यकता है। प्रथमत, अनुत्तरदायी और स्वेच्छाचारी अधिकार तथा प्रदत्त विधायन के ऊपर पर्याप्त नियन्त्रण की आवश्यकता है। द्वितीयत, स्वविवेकी शक्तियों के प्रयोग की सीमा निर्धारित कर देनी चाहिये। तृतीयत, यदि किसी व्यक्ति-विशेष को विशेषाधिकार या उन्मुक्तियाँ मिलें तो वह स्वतन्त्रता और निष्पक्ष न्यायालय द्वारा। चतुर्थत, मौलिक अधिकारों का आधार सामान्य विधि होनी चाहिए। अन्तत, शासनारूढ़ राजनीतिक दल का आचरण सौम्य तथा न्यायपूर्ण होना चाहिये।

## ७ प्रशासकीय न्याय-व्यवस्था

### (Administrative Justice)

अर्थ —मन्त्रियों, विभागीय कर्मचारियों अथवा उनके द्वारा मनोनीत विशेष न्यायालयों द्वारा न्याय-प्रशासकीय को प्रशासकीय न्याय-व्यवस्था कहा जाता है। प्राय प्रत्येक विभाग के मन्त्री, उस विभाग के कर्मचारियों अथवा उसके द्वारा संस्थापित न्यायालयों को किसी-न किसी कानून के अन्तर्गत न्याय-प्रशासन का अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार का प्रशासन संसद के विधि द्वारा नियमित होता है। उदाहरण स्वरूप शिक्षा विभाग को गैर-सरकारी स्कूलों तथा स्थानीय

अधिकारियों के बीच उत्पन्न मतभेदों का अन्तिम निर्णय करने का अधिकार है, यातायात मन्त्रालय विविध प्रकार के लाइसेंस देने के सम्बन्ध में अपीलों की सुनवाई करता है, स्वास्थ्य मन्त्रालय नगर की गन्दी बस्तियों के स्वामियों के सम्पत्ति अधिकार के सम्बन्ध में अपीलें सुनता है।

प्रशासकीय न्याय विभाग के मन्त्री, किसी कर्मचारी अथवा मन्त्री के द्वारा नियुक्त ट्रिब्यूनल के द्वारा होता है।

प्रशासकीय न्याय का आवेदन सुनने के लिए प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति मन्त्री द्वारा की जाती है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों (Administrative Tribunals) के सदस्यों की नियुक्ति भी विभागीय मन्त्री के द्वारा ही होती है। प्रशासकीय अधिकारी तथा ट्रिब्यूनल मन्त्रियों के द्वारा निर्मित आदेशों के अनुसार निर्णय करते हैं। प्रशासकीय अधिकारियों के निर्णयों पर पुनर्विचार करने के लिए सम्बद्ध न्यायाधिकरण में अपील की जाती है। अनेक हालतों में इन ट्रिब्यूनलों का निर्णय अन्तिम होता है। अन्यथा उनके फैसले के विरुद्ध अपील मन्त्री द्वारा नियुक्त कमिश्नर या स्वयं मन्त्री के पास की जाती है। राष्ट्रीय बीमा कानून के अन्तर्गत प्रथम सुनवाई एक प्रशासकीय अधिकारी द्वारा की जाती है। उसके निर्णय के पुनर्विचार के लिए मन्त्री द्वारा नियुक्त स्थानीय न्यायाधिकरण (Tribunal) में अपील की जाती है और न्यायाधिकरण के फैसले के विरुद्ध कमिश्नर के पास अपील की जाती है जिसकी बहाली मन्त्री स्वयं करता है। मन्त्री का फैसला अन्तिम होता है। इस प्रकार प्रशासकीय न्याय के अन्तर्गत फैसला मन्त्री स्वयं दे सकता है या किसी कर्मचारी अथवा न्यायाधिकरण की मदद ले सकता है। कभी-कभी मन्त्री वादी प्रतिवादी के तर्क सुने बिना ही निर्णय दे सकता है। बहुत से कानूनों के सम्बन्ध में विभागों का ही निर्णय अन्तिम होता है। उसके विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती। केवल विधि की बातों पर ही सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

औचित्य —प्रश्न उठता है, प्रशासकीय न्याय का औचित्य क्या है? आज के लोक कल्याणकारी राज्य के अन्तर्गत सरकार को नई सामाजिक नीतियों को लागू करना पड़ता है। सम्भव है कि ये सामाजिक नीतियाँ प्रचलित तथा पुरानी मान्यताओं के प्रतिकूल हों। न्यायालय से यह आशा की जाती है कि वह न्याय के नाम पर नई नीतियों को लागू करने में गत्यावरोध पैदा करेगा। इस प्रकार की बाधा की आशंका को दूर करने के लिए कार्यपालिका को विशेष शक्तियाँ सौंपना उचित समझा गया है। अतः प्रशासकीय विभागों को न्यायिक अधिकार सौंप दिया गया है जिससे वे नई सामाजिक नीतियों को शीघ्रता से तथा सुविधापूर्वक लागू कर सकें। प्रो० रॉब्सन ने चार परिस्थितियों में प्रशासकीय न्यायालयों का आवश्यक बताया है —(१) जब समाज कल्याण की कोई नवीन नीति लागू करना हो। (२) जब किसी नूतन क्षेत्र में शीघ्रतापूर्वक नवीन मान्यताएँ स्थापित करना हो। (३) जब नवीन अथवा स्थित मान्यताएँ सम्पूर्ण देश पर लागू करनी हों और सामान्यता (Consistency) तथा सामञ्जस्यता लाने की आवश्यकता हो तथा (४) जब निर्णय करने में विशेष ज्ञान, अनुभव अथवा विभागीय सूचना आवश्यक हो।[1]

१ प्रो० हरिमोहन जैन, ग्रेट ब्रिटेन की शासन प्रणाली, पृ० २६८

## आलोचना

विपक्ष मे तर्क —कुछ विद्वानो ने प्रशासकीय न्याय की तीव्र आलोचना की है। लार्ड हैवट (Lord Hewert) ने 'नवीन निरकुशता' (New Despotism) मे तथा सी० के० एलेन ( C K Allen ) ने 'नौकरशाही की विजय' ( Bureaucracy Triumphant ) मे इसकी त्रुटियो की ओर सकेत किया है। किसन डाउन रिपोर्ट ( १९५४ ) विभागीय कर्मचारियो की न्यायिक शक्ति द्वारा नागरिको के अधिकारो की उपेक्षा तथा अपहरण का प्रमाण है। फाइनर ने अतिशयोक्तिपूर्ण शब्दो मे कहा है कि "इगलैंड मे एक ऐसी दोषपूर्ण प्रणाली (प्रशासकीय न्याय) विकसित हुई है जिससे व्यक्ति, जनता तथा अधिकारी के प्रति कभी भी गभीर अन्याय हो सकता है। इसमे सिद्धातो की एकरूपता नही है और विधि के शासन के प्रतिकूल अनेक अनियमित विकास हुए है।"[1] प्रशासकीय न्याय के विरुद्ध प्रमुख आरोप यह है कि यह विधि के शासन ( Rule of Law ) के विरुद्ध इगलैड मे सदियो से विधि का शासन सरकार की स्वेच्छाचारिता के विरुद्ध ब्रिटिश नागरिको के अधिकारो का सरक्षण रहा है। प्रशासकीय अधिकारी को न्याय प्रशासन का कार्य सौंपना वास्तव मे न्यायालयो पर प्रहार करना है तथा नागरिको के हाथ से कार्यकारिणी के अनुचित अतिक्रमण तथा आक्रमण से रक्षा के साधन को छीन लेना है। प्रशासकीय न्याय की कार्यकारिणी की शक्ति अत्यधिक बढ़ जाती है जिसका वह दुरुपयोग कर सकती है। प्रशासकीय न्यायालयो से न्याय की अवहेलना का सदा डर बना रहता है क्योकि

(i) वे अपने निर्णय का कारण नही बताते,
(ii) उनके निर्णय प्रकाशित नही होते,
(iii) वे प्राय सम्पूर्ण तथ्यो का सग्रह नही करते,
(iv) कभी-कभी इनके सामने वकीलो का प्रयोग वर्जित रहता है
(v) इन्हे जनता का पूर्ण विश्वास प्राप्त नही रहता,
(vi) इनके सदस्यो की स्वतन्त्रता, निष्पक्षता तथा तटस्थता सदिग्ध रही है,
(vii) कभी-कभी उनके निर्णयो के विरुद्ध अपील नही की जाती, तथा
(viii) वे साधारण न्यायालयो के समान आचरण नही करते।

पक्ष मे तर्क —आधुनिक प्रगतिवादी राजनीतिशास्त्रियो ने प्रशासकीय न्याय का जोरदार शब्दो मे समर्थन किया है। प्रो० लॉस्की और प्रो० रॉब्सन के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। प्रो० लास्की के शब्दो मे 'सत्य तो यह है कि प्रो० डायसी और उनके ही शिष्य मुख्य न्यायाधीश हेवर्ट एलेन, कीटन, आदि की विधि राज्य सम्बन्धी धारणा तथा प्रशासकीय विधि के विरुद्ध उनका विरोधाभास, दोनो ही एक ऐतिहासिक काल की उन मान्यताओ पर आधारित थे जो मान्यताएँ अब नही रही हैं। उनका विधि राज्य एक ऐसे आणविक व्यक्तिवाद (atomic individualism) की अभिव्यक्ति था जिसमे राज्य

1 "England differs from a system which at any moment may result in serious injustice to the individual, the public, the official There is no uniformity of principles, for the Rule of Law has been superseded by a number of sporadic and unregulated growth " —Finer

अधिकारियो के बीच उत्पन मतभेदो का अन्तिम निणय करने का अधिकार है, यातायात म त्रालय विविध प्रकार के लाइसेंस देने के सम्बन्ध मे अपीलो की सुनवाई करता है, स्वास्थ्य म त्रालय नगर की गन्दी बस्तियो के स्वामियो के सम्पत्ति अधिकार के सम्बन्ध म अपीलें सुनता है।

प्रशासकीय न्याय-विभाग के मन्त्री, किसी कमचारी अथवा मन्त्री के द्वारा नियुक्ति ट्रिब्यूनल के द्वारा होता है।

प्रशासकीय न्याय का आवेदन सुनने के लिए प्रशासकीय अधिकारियो की नियुक्ति मन्त्री द्वारा की जाती है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणो (Administrative Tribunals) के सदस्यो की नियुक्ति भी विभागीय मन्त्री के द्वारा ही होती है। प्रशासकीय अधिकारी तथा ट्रिब्यूनल मन्त्रियो के द्वारा निर्मित आदेशो के अनुसार निणय करते है। प्रशासकीय अधिकारियो के निणयो पर पुनर्विचार करने के लिए सम्बद्ध न्यायाधिकरण मे अपील की जाती है। अनेक हालतो म इन ट्रिब्यूनलो का निणय अन्तिम होता है। अन्यथा उनके फैसले के विरुद्ध अपील मन्त्री द्वारा नियुक्त कमिश्नर या स्वय मन्त्री के पास की जाती है। राष्ट्रीय बीमा कानून के अन्तगत प्रथम सुनवाई एक प्रशासकीय अधिकारी द्वारा की जाती है। उसके निणय के पुनर्विचार के लिए मन्त्री द्वारा नियुक्त स्थानीय न्यायाधिकरण (Tribunal) मे अपील की जाती है और न्यायाधिकरण के फसले के विरुद्ध कमिश्नर के पास अपील की जाती है जिसकी बहाली मन्त्री स्वय करता है। मन्त्री का फैसला अन्तिम होता है। इस प्रकार प्रशासकीय न्याय के अन्तगत फैसला मन्त्री स्वय दे सकता है या किसी कमचारी अथवा न्यायाधिकरण की मदद ले सकता है। कभी-कभी मन्त्री वादी प्रतिवादी के तक सुने बिना ही निणय दे सकता है। बहुत से कानूनो के सम्बन्ध मे विभागो का ही निणय अन्तिम होता है। उसके विरुद्ध कोई अपील नही की जा सकती। केवल विधि की बातो पर ही सर्वोच्च न्यायालय मे अपील की जा सकती है।

औचित्य —प्रश्न उठता है, प्रशासकीय न्याय का औचित्य क्या है? आज के लोक कल्याणकारी राज्य के अन्तगत सरकार को नई सामाजिक नीतियो को लागू करना पडता है। सम्भव है कि ये सामाजिक नीतियाँ प्रचलित तथा पुरानी मान्यताओ के प्रतिकूल हो। न्यायालय से यह आशा की जाती है कि वह न्याय के नाम पर नई नीतियो को लागू करने मे गत्यावरोध पैदा करेगा। इस प्रकार की बाधा की आशका को दूर करने के लिए कायपालिका को विशेष शक्तियाँ सौंपना उचित समझा गया है। अत प्रशासकीय विभागो को न्यायिक अधिकार सौंप दिया गया है जिससे वे नई सामाजिक नीतियो को शीघ्रता से तथा सुविधापूवक लागू कर सकें। प्रो० रॉब्सन ने चार परिस्थितियो मे प्रशासकीय न्यायालयो को आवश्यक बताया है —(१) जब समाज कल्याण की कोई नवीन नीति लागू करना हो। (२) जब किसी नूतन क्षेत्र म शीघ्रतापूवक नवीन मान्यताएँ स्थापित करना हो। (३) जब नवीन अथवा स्थित मान्यताएँ सम्पूण देश पर लागू करनी हो और सामान्यता (Consistency) तथा सामजस्यता लाने की आवश्यकता हो तथा (४) जब निणय करने मे विशेष ज्ञान, अनुभव अथवा विभागीय सूचना आवश्यक हो।[1]

---

१ प्रो० हरिमोहन जैन, ग्रेट ब्रिटेन की शासन प्रणाली, पृ० २६९

## आलोचना

विपक्ष मे तर्क —कुछ विद्वानो ने प्रशासकीय न्याय की तीव्र आलोचना की है। लार्ड हैवट (Lord Hewert) ने 'नवीन निरकुशता' (New Despotism) म तथा सी० के० एलेन ( C K Allen ) ने 'नौकरशाही की विजय' ( Bureaucracy Triumphant ) मे इसकी त्रुटियो की ओर सकेत किया है। किसन डाउन रिपोर्ट ( १९५४ ) विभागीय कमचारियो की न्यायिक शक्ति द्वारा नागरिको के अधिकारो की उपेक्षा तथा अपहरण का प्रमाण है। फाइनर ने अतिशयोक्तिपूण शब्दो मे कहा है कि "इगलैड मे एक ऐसी दोषपूण प्रणाली (प्रशासकीय न्याय) विकसित हुई है जिससे व्यक्ति, जनता तथा अधिकारी के प्रति कभी भी गभीर अन्याय हो सकता है। इसमे सिद्धातो की एकरूपता नही है और विधि के शासन के प्रतिकूल अनेक अनियमित विकास हुए है।"[1] प्रशासकीय न्याय के विरुद्ध प्रमुख आरोप यह है कि यह विधि के शासन ( Rule of Law ) के विरुद्ध इगलैंड मे सदियो से विधि का शासन सरकार की स्वच्छाचारिता के विरुद्ध ब्रिटिश नागरिको के अधिकारो का सरक्षण रहा है। प्रशासकीय अधिकारो को न्याय प्रशासन का काय सौंपना वास्तव मे न्यायालयो पर प्रहार करना है तथा नागरिको के हाथ से कायकारिणी के अनुचित अतिक्रमण तथा आक्रमण से रक्षा के साधन को छीन लेना है। प्रशासकीय न्याय की कायकारिणी की शक्ति अत्यधिक बढ जाती है जिसका वह दुरुपयोग कर सकती है। प्रशासकीय न्यायालयो से न्याय के अवहेलना का सदा डर बना रहता है क्योकि

(i) वे अपने निणय का कारण नही बताते,
(ii) उनके निर्णय प्रकाशित नही होते,
(iii) वे प्राय सम्पूण तथ्यो का सग्रह नही करते,
(iv) कभी-कभी इनके सामने वकीलो का प्रयोग वर्जित रहता है,
(v) इन्हे जनता का पूण विश्वास प्राप्त नही रहता,
(vi) इनके सदस्यो की स्वतन्त्रता, निष्पक्षता तथा तटस्थता सदिग्ध रही है,
(vii) कभी-कभी उनके निणयो के विरुद्ध अपील नही की जाती, तथा
(viii) वे साधारण न्यायालयो के समान आचरण नही करते।

पक्ष मे तर्क —आधुनिक प्रगतिवादी राजनीतिक शास्त्रियो ने प्रशासकीय न्याय का जोरदार शब्दो मे समथन किया है। प्रो० लॉस्की और प्रो० रॉब्सन के नाम विशेष रूप मे उल्लेखनीय हैं। प्रो० लास्की के शब्दो मे 'सत्य तो यह है कि प्रो० डायसी और उनके ही शिष्य मुख्य न्यायाधीश हेवर्ट एलेन, कीटन, आदि की विधि राज्य सम्बन्धी धारणा तथा प्रशासकीय विधि के विरूद्ध उनका विरोधाभास, दोनो ही एक ऐतिहासिक काल की उन मान्यताओ पर आधारित थे जो मान्यताएँ अब नही रही है। उनका विधि राज्य एक ऐसे आणविक व्यक्तिवाद (atomic individualism) की अभिव्यक्ति था जिसमे राज्य

---

1 "England differs from a system which at any moment may result in serious injustice to the individual, the public, the official There is no uniformity of principles, for the Rule of Law has been superseded by a number of dic and unregulated growth,"

तथा व्यक्ति को एक दूसरे का विरोधी माना जाता था और यह आशा की जाती थी कि सामान्य कानून के कुछ शाश्वत ( eternal ) सिद्धान्तों के आधार पर एक निष्पक्ष न्यायालय उनके बीच सन्तुलन रखेगा। परन्तु वास्तविकता यह है कि यह शाश्वत सिद्धान्त' सम्पत्ति स्वामियों को राज्य-हस्तक्षेप से बचाने के उपाय मात्र थे। लेकिन वर्तमान काल में राज्य के कार्य क्षेत्र के सम्बन्ध में समाजवाद तथा लोक कल्याणकारी सिद्धान्त व्यक्तिवाद का स्थान ले लिया जिसके अनुसार व्यक्ति तथा समाज के हित में राज्य का हस्तक्षेप आवश्यक हो गया है। फलतः राज्य का उत्तरदायित्व बढ़ गया है और उत्तरदायित्व को निभाने के लिए उसके अनुपात में शक्ति भी आवश्यक है। प्रशासकीय न्याय की शक्ति इसी दिशा में एक अनिवार्य कदम है। लॉस्की ने ही आगे कहा है कि प्रशासकीय न्यायालयों की कार्य विधि भले ही साधारण न्यायालयों से भिन्न होती है, परन्तु वैयक्तिक अधिकारों की रक्षा करने में वे उनसे कम विवेकशील नहीं होते। प्रशासकीय न्यायालयों के अन्तर्गत जिन विषयों की अपील होती है वे टेक्नीकल विषय होते हैं। जिनके बारे में प्रशासकीय न्यायलय साधारण न्यायालयों से अधिक न्यायसंगत निर्णय दे सकते हैं। इसके अलावे यह विचार भी भ्रममूलक है कि प्रशासकीय न्याय-विधि राज्य के प्रतिकूल है। वस्तुतः विधि राज्य की कमियों को यह दूर करता है। साधारण न्यायालय के न्यायाधीशों को विषय का विशेष ज्ञान तथा अनुभव नहीं रहता है, वैधिक सिद्धान्तों का अधिकांश भाग इतना कठोर रहता है कि नयी परिस्थितियों के अनुकूल उसे मोड़ना कठिन हो जाता है उनकी प्रक्रिया जटिल तथा दोषपूर्ण होती है इस प्रकार के न्याय में जनता को खर्च अधिक पड़ जाता है, तथा न्यायालय कार्य के बोझ से दबे रहते हैं। प्रशासकीय न्याय इन दोषों से मुक्त है। यह कहना भी गलत है कि मंत्री तथा उसके कर्मचारी स्वाधीन तथा स्वेच्छाचारी होते हैं। वस्तुतः मंत्रिगण संसद के प्रति व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। उनपर जनता का भी नियन्त्रण रहता है। प्रशासकीय कर्मचारियों के लिए विभागीय मन्त्री जवाबदेह होते हैं। अतः संसद तथा जनता का उनपर अप्रत्यक्ष नियन्त्रण रहता है। अन्त में, प्रशासकीय न्यायालयों की प्रक्रिया सरल होती है, कम खर्च और कम समय में निर्णय होता है, विभागों को न्याय के हेतु हर प्रकार की संचित ज्ञान सामग्री ( information ) मिल जाती है, तथा न्याय प्रशासन में विशेष ज्ञान तथा अनुभव का सहारा लिया जाता है —

निष्कर्ष —प्रशासकीय न्याय के प्रशासन में सुधार लाने के लिए कई बार चेष्टा की गयी है। सन् १९२९ ई० में इस उद्देश्य से स्थापित समितियों ने सुझाव पेश किये। प्रो० लास्की ने सुझाव दिया है कि प्रशासकीय न्याय का कार्यकारण ऐसा हो कि प्रशासकीय अधिकारी अपने ऊँचे अधिकारियों के दबाव में न आवें, न्यायालयों की कार्य-प्रणाली निष्पक्ष तथा न्यायपूर्ण हो और विभाग अपने क्षेत्राधिकार को स्वयं निश्चित न करें। प्रो० रॉब्सन भी इस सम्बन्ध में कतिपय सुझाव दिये हैं जैसे—न्याय प्रशासन का दायित्व केवल निश्चित न्यायाधिकरण को सौंपा जाय, न्यायाधिकारियों की नियुक्ति विशेष न्यायाधिकरण के लिए मंत्री द्वारा हो, मौखिक रूप से तर्क देने की व्यवस्था हो, निर्णय नियमित रूप से प्रकाशित हो, गवाह या किसी प्रपत्र को न्यायाधिकरण की मांगपर उपस्थित किया जाय, न्यायाधिकरणों के सदस्यों की नियुक्ति के सम्बन्ध में आवश्यक ज्ञान और अनुभव पर बल देना चाहिये, तथा कभी कभी उच्चतर प्रशासकीय न्यायालय में निम्नस्तरीय न्यायाधिकरण के फैसले के विरुद्ध अपील करने की व्यवस्था हो।

इगलैंड में विधि का शासन है। यहा तीन प्रकार की विधियाँ प्रचलित हैं —सामान्य विधि, न्याय-भावना विधि तथा संविधि। ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं। (i) एक रूपता का अभाव, (ii) प्रशासनिक न्यायालय का अभाव, (iii) इगलैंड और वेल्स में न्यायालयों का समन्वय, (iv) न्यायाधिक पुनर्विलोकन को प्रथा का अभाव (v) न्यायालयों की स्वतन्त्रता, (vi) नागरिक स्वतन्त्रता का संरक्षण (vii) जूरी प्रथा, (viii) न्यायालय की प्रवीणता तथा (ix) वकीलों की प्रथा।

न्यायालय दो प्रकार के होते हैं—फौजदारी न्यायालय और दीवानी न्यायालय।

ब्रिटिश न्याय व्यवस्था निष्पक्षता, प्रवीणता तथा कार्यपरायणता के लिए विख्यात है। न्यायालयों की कार्य प्रणाली तथा वातावरण गम्भीर है। न्यायाधीश एक पच के रूप में कार्य करता है अन्वेषक के रूप में नहीं। मुद्दालह को पर्याप्त सुरक्षा प्रदान की जाती है। ब्रिटिश न्यायालय शीघ्रतापूर्वक न्याय करते है। न्यायालय का दरवाजा सभी के लिए समान रूप से खुला हुआ है।

ब्रिटिश संविधान की एक अद्वितीय देन है, विधि का शासन। इसका अर्थ है विधि सर्वोच्च है, प्रत्येक व्यक्ति का कर्त्तव्य विधि का पालन करना है और विधि का शासन संसद् की संप्रभुता का आधार है। परिवर्तित परिस्थितियों एव आवश्यकताओं के अनुसार विधि के शासन की व्याख्या में कतिपय संशोधन की आवश्यकता है।

इगलैंड में भी प्रशासनिक विधि का प्रचलन है।

## प्रश्न

1 Discuss the different kinds of laws regulating the community life of England
(उन विभिन्न प्रकार के कानूनो का वणन करें जो ब्रिटेन के सामुदायिक जीवन को नियमित करते है।)

2 Point out the main features of judicial system in England
(ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताओ का वणन करें।)

3 How is judiciary organised in Civil and Criminal Courts in England ? (P U 1951 A)
(इगलैंड के दीवानी और फौजदारी न्यायालयो का सगठन कसे होता है ?)

4 Is the judicial administration satisfactory in England ?
(क्या इगलैंड मे न्यायिक व्यवस्था सतोषजनक है ?)

5 "The British judicial system is regarded to be the most efficient and excellent system" Justify this statement and explain the reason for the high quality of British justice
("ब्रिटिश न्याय व्यवस्था सर्वोत्तम व्यवस्था समझी जाती है।" इस कथन की समीक्षा करें और ब्रिटिश न्यायाधीशो के सद्गुणो के कारण बतावें।)

6 "The Rule of Law is a distinctive characteristic of the English Constitution" (Dicey) Explain

(Agra U 1944, Allahabad U '42, '51, Nag U '43)

("विधि का शासन ब्रिटिश संविधान का एक विशिष्ट लक्षण है ।" इस कथन की व्याख्या करें ।

7 What do you understand by the term "Rule of Law" Compare the Rule of Law in England with the Administrative Law in France

[B U 1953 S, '58 A, R U '62 S, Ravishanker Univ B A (Pre) 1965]

(विधि के शासन से आप क्या समझते है ? ब्रिटिश विधि के शासन और फ्रांसीसी कानून की तुलनात्मक विवेचना करें ।)

8 What is meant by 'Rule of Law' ? How far it does not guarantee the rights of the people ? [Vikram Univ B A, (Part II), '62, '64],

('कानून के राज्य' का क्या अर्थ है ? यह नागरिकों के अधिकारों को कहां तक सुरक्षित रखता है ?)

"*A realistic survey of the British Constitution today must begin and end with parties and discuss them at length in the middle*" —Jennings

१२

# दल-पद्धति
## ( Party System )

१ राजनीतिक दलो का महत्त्व ।
२ ब्रिटिश राजनीतिक दलो के कार्य मतदाताओ की दूरी को कम करना, सदस्यो की बहाली और उदासीनता को दूर करना, जनता को शिक्षा देना, नीति निश्चित करना, प्रवक्ताओ, नेताओ तथा उम्मीदवारो का चयन, अनुशासन का पालन करवाना, राजनीतिक उत्तरदायित्व ।
३ ब्रिटिश दल-प्रथा की प्रकृति— द्विदल प्रथा, केन्द्रीकरण, अनुशासन, दल साहचर्य, नेता का महत्त्व, ससद्-सदस्य पर नियन्त्रण, वर्ग प्रवृत्ति, गुट-प्रथा तथा अवलम्बन का अभाव, निरन्तर कार्यशीलता, गम्भीर और क्रिश्चियन प्रवृत्ति ।
४ ब्रिटेन मे राजनीतिक दलो का अभ्युदय—प्रारम्भ, अनुदार दल और उदार दल का अभ्युदय, मजदूर दल का अभ्युदय ।
५ ब्रिटिश राजनीतिक दलो के उद्देश्य और सगठन—अनुदार दल, उदार दल, मजदूर दल, साम्यवादी दल ।

### १ राजनीतिक दलो का महत्त्व
### ( Importance of Political Parties )

राजनीतिक दल प्रजातन्त्र की आधारशिला है। दोनो मे अत्यन्त घनिष्ठ सम्बन्ध है। दलो के अभाव मे प्रजातन्त्र जीवित नही रह सकता है। उन्हे "प्रजातन्त्र का प्राण"[1] कहा गया है। वे शासन-व्यवस्था के अभिन्न अंग है। उन्हे "सरकार का चतुर्थ अंग"[2] कहा गया

1 "Party system is the life blood of democracy"
2 "Fourth organ of the Government"

है। वस्तुत राजनीतिक दलो के अभाव मे लोकतन्त्र की सफलता सम्भव नही हो सकती। इसीलिये लोकतन्त्रीय शासन को दलीय शासन ( Party Gove nment ) कहा गया है। "जनतन्त्रात्मक यन्त्र के चक्र चालन मे" ह्यूबर के शब्दो मे, "राजनीतिक दल उपस्नेहन तेल के तुल्य है।"[1] मुनरो के शब्द मे, "जनतन्त्रात्मक शासन दलीय शासन का दूसरा नाम है। विश्व के इतिहास मे कभी भी ऐसी स्वतन्त्र सरकार नही रही है जिसमे राजनीतिक दल का अस्तित्व न हो।"[2]

प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र ( Representative democracy ) के विकास मे राजनीतिक दलो की अनिवार्यता अत्यधिक बढ गयी है। प्रतिनिधियो का चुनाव जनता करती है। लेकिन जबतक राजनीतिक दल नही रहें तबतक जनता यह न समझ पायगी कि वह किसे अपना प्रतिनिधि चुने और किसे नही। वे अपने दल के उम्मीदवारो का चुनाव मे खडा कर जनता को यह मौका देते है कि वह अपना योग्य प्रतिनिधि चुने। राजनीतिक दल नही रहे तो मतदाता अपना मत बिना किसी सोच-विचार के किसी को भी दे देंगे। इसीलिए फाइनर ने कहा है कि राजनीतिक दल अमूर्त मतदाताओ को मूर्त रूप देते है। उसी के शब्दो मे "दलो के बिना मतदाता या तो नपुसक हो जायेंगे या विनाशकारी जो ऐसी असभव नीतियो का अनुमान करेगे जिससे राजनीतिक यन्त्र ध्वस्त हो जायँगे।"[3] लावेल के कथनानुसार किसी महान् राष्ट्र मे सम्पूर्ण जनता द्वारा सरकार की धारणा निस्सन्देह एक मनगढन्त कल्पना है क्योकि जहा कही मताधिकार विस्तृत है, वहाँ दलो का अस्तित्व निश्चित है और नियन्त्रण वास्तविक रूप मे उस दल के हाथो मे होगा जिसका बहुमत होगा। इस सिलसिले मे राजनीतिक दलो का मुख्य काय निर्वाचक मण्डल का प्रभावित करना, निर्वाचन मे प्रत्याशी खडा करना, अपने उद्देश्यो एव काय क्रमो का प्रचार करना तथा निर्वाचन मे जीतकर सरकार का निर्माण करना है। इस प्रकार यदि राजनीतिक दल सगठित न हो तो प्रतिनिधिमूलक सरकार का चलना कठिन होगा। इसीलिए राजनीतिक दलो को 'अदृश्य सरकार ( Invisible Government) कहा गया है। मैकाइवर के शब्दो मे राजनीतिक दलो के अभाव मे न तो सिद्धान्तो की सगठित अभिव्यक्ति ही हो सकती है और न नीतियो का उचित विकास ही और न नियन्त्रित रूप से ससदीय चुनाव के वैधानिक उपायो अथवा मान्य सस्थाओ का सहारा ही लिया जा सकता है जिसके द्वारा राजनीतिज्ञ अपनी शक्ति को बनाये रखने या प्राप्त करने का प्रयत्न करते है।" इस प्रकार प्रजातन्त्र को व्यावहारिक बनाने के लिए राजनीतिक दलो का अस्तित्व बडा अनिवार्य है।

---

1 "Political parties are the lubricating oil in the wheels of democratic machinery" —*Huber*

2 "All popular government is party government There has never been at any time in the world s history a free government in which political party will not exist and function ," —*Munro*

3 "Without parties an electorate would be either impotent or destructive by embarking on impossible policies that would only wreck the political —*Finer*

राजनीतिक दल प्रजातन्त्र मे शिक्षा के साधन है। ये जनता का विभिन्न प्रकार से राजनीतिक शिक्षा प्रदान करते है। ये जनता को सार्वजनिक प्रश्नो एव समस्याओ के प्रति जागरूक रहने की शिक्षा देते है। ये जनता के समक्ष हर समस्या के विभिन्न तथा विरोधी पहलुओ को रखते है जिससे जनता को राजनीतिक समस्याओ का ज्ञान प्राप्त होता है। उनमे राजनीतिक चेतना आती है। प्रजातन्त्र की सफलता के लिए एक स्वस्थ और चेतनशील राजनीतिक वातावरण की आवश्यकता है। ऐसा वातावरण केवल राजनीतिक दल मे ही कायम कर सकते है। राजनीतिक दल प्रजातन्त्र के एक आवश्यक तत्त्व, जनमत के निर्माण मे भी सहायक होते है। ये जनमत का निर्माण, प्रकाशन और विकास करते है। मतदान एव निर्वाचन के समय ये राज्य के नागरिकों को राजनीतिक साहित्य प्रदान करते है उनमे शासन के प्रति जागरूकता उत्पन्न करते है और उनको राजनीतिक कर्त्तव्यों का बोध कराते है।

प्रजातन्त्र मे विभिन्न विरोधी दलो का अस्तित्व इसलिए भी अनिवार्य है कि सत्तारूढ दल की विफलता के बाद सत्ता को सम्हालने के लिए वे आगे बढ जायें। बहुमत दल शासन चलाता है तथा विरोधी दल उसकी आलोचना कर उसे सचेत करता है। राजनीतिक दल विभिन्न स्वार्थो तथा हितो का प्रतिनिधित्व करते है। जनता इन्ही दलो के माध्यम से अपनी कठिनाइयो को सरकार तक पहुँचाती है। इस प्रकार सरकार तथा जनता के बीच दल कडी का काम करते है। ये सरकार तथा जनता के बीच सामजस्य स्थापित करते है। यह तभी हो सकता है जब जनता की इच्छा को सरकार जाने तथा उसके अनुसार कार्य करने का प्रयास करे। राजनीतिक दल जनता और सरकार के बीच सामजस्यपूर्ण स्थिति बनाये रखने मे एक कडी का काम करते है। इसके अतिरिक्त राजनीतिक दलो के द्वारा जनता सरकार पर नियन्त्रण रखती है। प्रजातन्त्र मे यदि सरकार पर जनता का नियन्त्रण न रहे तो प्रजातन्त्र सफल नही हो सकता। नियन्त्रण को व्यावहारिक रूप देने का सर्वोत्तम माध्यम राजनीतिक दल ही है।

शक्ति पृथक्करण पर आधारित शासन प्रणाली मे दल शासन के विभिन्न अगो मे सामंजस्यता, परस्पर सहयोग एव एकता उत्पन्न करते है। ब्रिटेन मे जहाँ शक्ति पृथक्करण नही है, राजनैतिक दल मन्त्रिमण्डल को ससद् का नियन्त्रण करने मे समर्थ बनाते हैं। आज की प्रतिनिधिमूलक सरकार का सार यह है कि सरकार और ससद् दोनो पर दल का प्रभुत्व रहता है दुवजर ने लिखा है' "विधानमडल तथा कार्यपालिका, सरकार तथा ससद् केवल सवैधानिक आवरण है। वास्तव मे शक्ति का उपयोग दल करता है।"

प्रजातन्त्र की सफलता की एक प्रमुख शर्त वैयक्तिक स्वतन्त्रता की रक्षा है। इसकी पूर्ति का मुख्य साधन राजनीतिक दल है। विरोधी राजनीतिक दल शासक दल को नियन्त्रित कर देश को एक दल की निरकुशता से बचाता है। दलो के माध्यम से ही जनता समुचित रूप से अपने विरोध को अभिव्यक्त कर सकती है। प्रो० लॉस्की के शब्दो मे "राजनीतिक दल देश मे कैसरशाही से हमारी रक्षा करने के सर्वोत्तम साधन है।[1] 'लार्ड ब्राइस ने भी कहा है कि कोई भी स्वतन्त्र देश इसके बिना नही रह सकता है।

---

1 "The parties are our best defence against the growth of Caesarism in the country." —*Laski*

अन्त में, किसी भी प्रकार की शासन-व्यवस्था क्यों न हो, दलों के अभाव में सरकार का सुगम संचालन नहीं हो सकता। अध्यक्षात्मक पद्धति की सरकार हो या संसदात्मक पद्धति की, पूँजीवादी व्यवस्था हो या समाजवादी, प्रजातन्त्र हो या अधिनायकतन्त्र सरकार के आधार राजनीतिक दल ही हैं। मेरियम ने ना दलों को सरकार की "पृष्ठ संस्था" कहा है क्योंकि वे अधिकारियों के चुनाव, सार्वजनिक नीति के निर्धारण तथा सरकार के संचालन और उसकी आलोचना करने में सहायता प्रदान करते हैं। दलों की इस महत्वपूर्ण स्थिति के बावजूद मार्क्सवादी विचारकों का कहना है कि साम्यवाद की अवस्था में न तो राज्य रहेगा और न राजनीतिक दल ही। आज के सर्वोदयवादी दल विहीन सरकार (Partyless Government) की चर्चा करते हैं। लेकिन ये विचारधाराएँ जिस आदर्श सामाजिक अवस्था की बात करती हैं, वह पूर्णतः काल्पनिक है। भविष्य में जो कुछ हो, कम से कम आधुनिक प्रजातन्त्र में राजनीतिक दल प्राणवायु के समान हैं।

विशेषकर राजनैतिक दल ब्रिटिश शासन प्रणाली के मूलाधार हैं। यह कहना अनुचित न होगा कि ब्रिटिश संविधान के विकास में राजनैतिक दलों का प्रमुख हाथ रहा है। प्रजातन्त्र के विकास के साथ साथ राजनैतिक दलों का भी संगठन हुआ और मताधिकार के प्रसार के साथ-साथ यह संगठन अधिकाधिक जटिल, सुदृढ़ एवं अनुशासनबद्ध होता गया। ब्रिटिश शासन की संसदीय विशेषताओं के सफल संचालन में राजनीतिक दलों का मुख्य हाथ है। आम चुनाव मन्त्रिमंडल का गठन एवं कार्यकरण, संसद की कार्यवाहियों का संचालन, सरकारी नीतियों का निर्धारण, जनता का शासन पर नियन्त्रण आदि संसदीय विशेषताओं की अभिव्यक्ति दलीय व्यवस्था के माध्यम से ही होती है। वहाँ साम्राज्ञी की सरकार ( Her Majesty's Government ) दल की सरकार है और विरोधी दल साम्राज्ञी का विरोधी दल ( Her Majesty's Opposition ) है। इंगलैंड में राजनैतिक दलों का यद्यपि कोई वैधानिक अस्तित्व नहीं है तथापि उनके अभाव में अंग्रेजी शासन-व्यवस्था का समस्त स्वरूप ही बदल जायगा और इसकी अनेक परम्परायें तथा अभिसमय नष्ट हो जायँगी। जेनिंग्स ने ठीक ही कहा है कि "यदि ब्रिटिश संविधान का यथार्थ निरूपण अथवा परीक्षण किया जाय तो यही कहना पड़ेगा कि वह दलों से प्रारम्भ होता है और दलों में समाप्त हो जाता है और प्रारम्भ तथा समाप्ति के बीच में भी राजनीतिक दलों का ही विवेचन होता है।"[1]

## २ ब्रिटिश राजनीतिक दलों के कार्य
### ( The Function of British Parties )

ब्रिटिश राजनीतिक दलों की महत्ता उनके विविध कार्यों मे ... है। देश के राजनीतिक जीवन में अनेक उपयोगी कार्य करते हैं। इन क ... का अध्ययन ... शीर्षक के अन्तर्गत किया जा सकता है —

(1) मतदाताओं की दूरी क ... राजनीति ... के मतदाताओं को एक सूत्र में जोड़ते हैं। वे मतदा ... ों का ... की अपार संख्या के कारण उनका एक-दूसरे को जा ... उनके ... र होने,

1 'A realist ... the ... to ... and end with parties a ... a ... e

वे पृथक्-पृथक् मत देते । इस प्रकार वे सगठित रहते हैं और फलस्वरूप राष्ट्र के राजनीतिक जीवन पर उसका कोई प्रभाव नही पडता है । लेकिन, राजनीतिक दलो ने मतदाताओ को सगठित किया है, निश्चित सिद्धात तथा कायक्रम उनके सामने रखकर उन्हें विभिन्न समूहो मे सगठित किया है । इस प्रकार राजनीतिक दलो ने मतदाताओ को सगठित किया है, उनको एकता प्रदान की है तथा उनके राजनीतिक प्रभाव को बढाया है ।

(ii) सदस्यो की बहाली और उदासीनता को दूर करना —प्रत्येक राजनीतिक दल के सदस्य होते है । अधिकतम सदस्यता ही दल की ताकत की पहचान है । सभी दल यह कोशिश करते हैं कि अधिक-से-अधिक व्यक्तियो को सदस्य बनाया जाय । सदस्य दल के अनुयायी होते हैं । वे दल के कायक्रम को लोकप्रिय बनाते हैं तथा चुनाव में अधिक-से-अधिक मत जीतने का प्रयत्न करते है । इन सदस्यो का एक प्रमुख काय है, जनता की उदासीनता को दूर करना । सदस्य जनता म उत्साह भरते और उन्हें राजनीति मे भाग लेने के लिए उकसाते हैं ।

(iii) जनता को शिक्षा देना —राजनीतिक दलो का एक प्रमुख काय जनता को राजनीतिक शिक्षा देना है । इस काय को दल की स्थायी शाखाएँ करती है और केन्द्रीय दल उनको इस काय मे सहायता पहुँचाता है । राष्ट्रीय नेताओ, सभाओं रेडियो, टेलिविजन आदि के द्वारा राजनीतिक दल जनता को शिक्षित करते हैं । यही शिक्षा प्रजातत्र का आधार है ।

(iv) नीति निश्चित करना —राजनीतिक दलो का एक अन्य काय नीति निर्धारित करना है । प्रत्येक दल की अपनी-अपनी नीति होती है और उस नीति को लागू करने के लिए कायक्रम होता है । दल की शाखाएँ साथ-साथ रहकर नीति के सम्बन्ध म सलाह देती हैं और राष्ट्रीय अधिवेशनो द्वारा दल की नीति को अन्तिम स्वीकृति दी जाती है ।

(v) प्रवक्ताओ, नेताओ तथा उम्मीदवारो का चयन —प्रत्येक दल प्रवक्ताओ, नेताओ और उम्मीदवारो का चयन (Selection of spokesmen, leaders and candidates) करता है । प्रवक्ताओ और नेताओ के बिना कोई दल नही चल सकता है, क्योकि नेताओं के व्यक्तित्व से प्रभावित होकर जनता दल का अनुसरण करती है । दल के सर्वोच्च नेता का तो इतना अधिक महत्त्व है कि उसके व्यक्तित्व पर ही चुनाव लडा जाता है । कहा भी जाता है, 'जनता किसी दल को नही, बल्कि भावी प्रधानमन्त्रियो को मत देती है ।

(vi) अनुशासन का पालन करवाना —राजनीतिक दलो का एक महत्वपूर्ण कार्य यह भी है कि वे दल के सदस्यो तथा दल की सहायता से चुने गये ससद् सदस्यो को अनुशासित रखें तथा उन्हें दल की नीति और कायक्रम से विचलित न होने दें । अनुशासन का प्रबन्ध करने के लिए दल के अपने अलग यत्र होते हैं—जैसे ससद् म दल-सचेतक सदस्यो पर निगरानी रखते तथा रास्ता बतलाते हैं ।

(vii) राजनीतिक उत्तरदायित्व —राजनीतिक दलो का सबप्रमुख काय राजनीतिक उत्तरदायित्व का होना है । दल विशेष नीति को अपनाते हैं । जिसकी स्वीकृति जनता द्वारा मिलती है । वे चुनाव-काल मे उस नीति को कार्यरूप देने की प्रतिज्ञा करते हैं । सफलता होने पर वे उसके लिए कानून बनाते तथा प्रशासकीय और वैदेशिक नीतियो का सचालन करते हैं । लोक सभा म बहुमत प्राप्त दल के मत्री तथा ससद के सदस्य के नेताओ म सम्बन्ध स्थापित

कर सरकार में अपनी नीति का अनुकरण करवाता है। यदि दल संसद् में सम्राट् के विरोधी दल (His Majesty's Opposition) के रूप में आता है तो उसका उत्तरदायित्व बदल जाता है जिसे वह सरकार की आलोचना, विरोध तथा सुझावों द्वारा पूरा करता है।

## ३ ब्रिटिश दल-प्रथा की प्रकृति — तुलनात्मक अध्ययन

**( The character of the British Party System—a comparative study )**

(१) द्विदल प्रथा – ब्रिटिश दल-प्रथा की सबसे प्रमुख विशेषता द्विदल-व्यवस्था (Two party system) है। ब्रिटेन में सदा दो दल रहे है। जब कभी भी तीसरे दल का जन्म हुआ है, मतदाताओं ने चुनाव में एक दल को समाप्त कर दिया है। प्रारम्भ में 'ह्विग' और टोरी' फिर अनुदार दल और उदार दल तथा आजकल अनुदार दल और मजदूर दल है। १८२२ ई० में गिलबर्ट ने लिखा था, "यह विधि का कैसा विधान है कि इस देश में जो भी छोटा बालक या छोटी बालिका पैदा होती है और जीवित रहती है, वह या तो छोटा उदार दलीय अथवा अनुदार दलीय बालक या बालिका होती है।"[1] यद्यपि गिलबर्ट का ध्यान 'छोटे छोटे दलों की ओर नहीं गया था, फिर भी उसका कथन सारतः ठीक था। प्रारम्भ से ही इंगलैंड में प्राकृतिक प्रवृत्ति द्विदल पद्धति की ओर है। निस्सन्देह १९५० ई० के सामान्य निर्वाचन में ११ संगठित दलों या दलीय समूहों ने भाग लिया था, परन्तु उनकी सूची क्रिकेट की टीम के खिलाड़ियों के समान थी जिसमें मानो आरम्भिक दो खिलाड़ियों ने खूब रन बनाए थे, ओपनिंग पेयर के बाद जो प्रथम विकेट गिरा उसने थोड़े रन बनाये थे, उसके बाद एक खिलाड़ी आहत होने के कारण मैदान में उतरा ही नहीं था और अन्य खिलाड़ियों ने शून्य रन बनाए थे।"[2]

अमेरिका में भी द्विदलीय प्रथा है, किन्तु फ्रांस में बहुदलीय व्यवस्था है। इसका कारण यह है कि अंगरेज स्पष्ट बहुमतवाली सरकार तथा वृहत राजनीतिक और आर्थिक आधारों पर अवस्थित राजनीतिक दलों के पक्ष में है। यों तो साम्यवादी दल और उदारदल जैसे छोटे छोटे दल है लेकिन उनका स्थान नगण्य है। फ्रांस में पंचम गणतंत्र की स्थापना के पश्चात छोटे छोटे दलों यानी गुटों का अन्त हो गया है और दगाल दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है।

द्विदल-पद्धति के प्रचलन के अनेक कारण दिए जाते हैं। प्रथम, अंगरेजी भाषा भाषी देशों के लोग अव्यावहारिक सिद्धांतवादी नहीं है बल्कि कार्यसाधक तथा व्यावहारिक होते हैं। वे तर्क तथा सिद्धांत की अधिक चिंता नहीं करते। चूँकि द्वि-दलीय प्रथा ब्रिटिश सवैधानिक व्यवस्था के उपयुक्त थी इसलिये वहां उसी का विकास हुआ। 'तीसरे' दल के विकास को ब्रिटेनवासियों ने कभी भी प्रोत्साहन नहीं दिया। द्वितीय, जाति, राष्ट्रीयता और धर्म जैसी समस्याएँ जो यूरोप के महाद्वीपीय देशों को खण्डित करती हैं, इन देशों में बहुत कम पायी जाती

1 "How nature always does contrive that every boy and every girl born into this world alive is either a little liberal or else a little conservative." —W S Gilbert

2 The list of clever parties looks like the analysis of a cricket eleven's innings, with a long string of "ducks" following a big stand by the opening pair and a slight contribution by the first wicket down, one player has retired hurt, and there is little wag in the tail —Ivor Thomas

हैं। तृतीय, औपनिवेशिक काल म द्विदल-पद्धति का बीज पडा और वही पद्धति आज भी चली आ रही है। चतुर्थ, मतदान प्रणाली 'एक व्यक्ति, एक मत' का सिद्धात और एक प्रत्याशी-क्षेत्र (Single-member constituency) द्विदल-पद्धति के लिए उत्तरदायी है। अन्त मे, लास्की के विचारानुसार द्वि-दलीय व्यवस्था के दो मुख्य लाभ है—(१) इसके अन्तगत जनता प्रत्यक्ष रूप से वस्तुत सरकार चुन पाती है। 'निर्वाचन' मे लगभग प्रत्येक मतदाता या तो 'सरकार' के पक्ष मे या 'प्रतिपक्ष' के पक्ष म मतदान करता है। (२) शासन के लिए उत्तरदायित्व निश्चित व्यक्ति समूह का हो जाता है। सालवेडर डी मैड्रियागा (Salvador de Madriaga) के मतानुसार द्वि-दलीय प्रणाली ब्रिटिश जाति की उस मनोवृत्ति का परिणाम है जो राजनीति को केवल 'खेल' मानती और राजनैतिक जीवन को केवल खिलाडियो की दो टीमो के बीच सघर्ष, आद्रे मारियस (Andre Maurois) ने ब्रिटेन की द्वि-दलीय व्यवस्था को लोक सभा के चतुर्भुज (rectangular) होने तथा उसके दो भागो मे इस प्रकार विभाजित होने का कि एक भाग दूसरे के सामने हो, का परिणाम बताया है।

(ii) केन्द्रीकरण —ब्रिटिश दल व्यवस्था की दूसरी विशेषता केन्द्रीकरण (Centralization) है। सारा दल, ऊपर से नीचे तक, एक सूत्र म बँधा रहता है। दल के नेताओ तथा दल के केन्द्र का पूरे दल पर नियन्त्रण रहता है। इसके विपरीत अमेरिका म विकेन्द्रीकरण दलो की विशेषता है। राष्ट्रीय दल चुनाव के पश्चात करीब-करीब समाप्त हो जाता है और दलो के सिर्फ राज्य तथा स्थानीय सगठनो का अस्तित्व रह जाता है। ये सगठन राष्ट्रीय महत्त्व की बातो की ओर नही, बल्कि सिर्फ स्थानीय बातो की ओर ही ध्यान देते है। इसके विपरीत ब्रिटेन म राष्ट्रीय सगठन का अस्तित्व सदा बना रहता है और उसका ध्यान मुख्यत राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय महत्त्व की बातो की ओर लगा रहता है। इस विशेषता के अनेक कारण है—प्रथम, ब्रिटेन छोटा देश है जबकि अमेरिका एक विशाल देश है। द्वितीय, आबादी की एकरूपता ब्रिटिश राष्ट्र की विशेषता है, लेकिन अमेरिका मे विभिन्न और विरोधी वर्ग तथा हित हैं। इन कारणो से ब्रिटिश राजनीतिक दलो के समक्ष स्पष्ट तथा सरल समस्याएँ हैं चुनाव म विजय प्राप्त करने के लिए उन्हे विभिन्न वर्गो का दरवाजा नही खटखटाना पडता है, लेकिन अमेरिका म पेचीदी समस्याओ के अलावे दलो को विभिन्न वर्गो को खुश करना पडता है। इन्ही कारणो से फलस्वरूप अमेरिका के विपरीत केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति ब्रिटिश दल-प्रथा की एक विशेषता बन गयी है।

(iii) अनुशासन —केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम है, अनुशासन। ब्रिटेन म राजनीतिक दल अमरीकी दलो की अपेक्षा बहुत ज्यादा अनुशासित हैं। कार्टर, रैन और हर्ज ने कहा भी है कि 'ब्रिटिश दल प्रथा की सरलता और अनुशासन अमेरिकावासियों के लिए प्रशसा और ईर्ष्या का विषय है।"[1] 'अमेरिका म विधायिका [illegible] या उनके [illegible] अनुशासन की इतनी कमी है कि रिपब्लिकन या डेमोक्रेटिक दल के अनुयायी [illegible] आज्ञा का पालन नही करते तथा मनमाने रूप से किसी [illegible] पर मतदान करते हैं

1 "The simplicity and discipline of Br[illegible] system [illegible] ration and even of envy to many Americans" —[illegible]

मे ससद् मे सदस्यो को किस समय बोलना है, क्या बोलना है तथा किस विधेयक के पक्ष या विरोध मे मत देना है, यह सब दल-सचेतक निश्चित करते हैं। अत अमरिका मे सदस्या का व्यक्तिगत मूल्य है, जबकि इगलैंड मे सदस्य यत्रवत है। अनुशासन की बढती हुई प्रवृत्ति का मुख्य कारण है, मतदाताओ की सख्या मे वृद्धि। आज चुनाव के खच तथा असुविधाओ के कारण कोई भी उम्मीदवार अपने पैरो पर चुनाव नही लड सकता। उसे किसी-न किसी दल का सहारा लेना होगा। लेकिन जब कोई दल समर्थन देता है तो बदले मे उम्मीदवारो मे दल की नीति तथा काय-क्रम के प्रति भक्ति की आशा रखता है। इसके अतिरिक्त, दल-सगठन के प्रभावपूर्ण हो जाने के कारण सदस्या की स्वतत्रता समाप्त हो गयी है। लेकिन अमेरिका मे उच्च-कोटि का अनुशासन न तो सम्भव है और न व्यावहारिक ही, क्योकि क्षेत्र की विशालता तथा विभिन्न आर्थिक कठिनाइयो और सामाजिक वर्गो के कारण ब्रिटेन की तरह दलीय एकरूपता तथा एकता असम्भव है। अनुशासन के सम्बन्ध मे अमेरिका मे भी कमजोर स्थिति फ्रास मे राजनीतिक दलो की है। अनुशासन की कमी तथा सगठन-सम्बन्धी दुबलता फ्रास मे राजनीतिक दलो की विशेषता हो गयी है। विलीनता और विच्छेद तथा ससद् मे, गुटो की पैंतरेबाजी, जिनका ससद् म मत विभाजन से कोई सम्बन्ध नही है, फ्रास की दल पद्धति की विलक्षणता है।"

(iv) दल-साहचर्य — ब्रिटिश राजनीतिक दलो को सघात्मक तथा क्षेत्रीय सगठनो के आधार पर वे राष्ट्रीय सघ है। प्रत्येक दल की अपनी नीति, आदर्श, कायक्रम, स्वचेतना (Self consciousness) तथा सामुदायिक स्वाभिमान है, प्रत्येक दल का अपना लम्बा इतिहास, दार्शनिक नेता तथा प्रतीक है और कई दलो का इतिहास तो शहीदो, बहादुरो तथा स्वर्णिम दिनो की कहानी से भरा हुआ है। इस पृष्ठभूमि मे दल के सदस्यो मे साहचय की भावना बहुत प्रबल रूप ले लेती है। यद्यपि, दल की सदस्यता ऐच्छिक है, तथापि सदस्य दल के सूत्र मे बँधे होने के कारण एक दूसरे के अत्यन्त निकट हो जाते हैं। दल के काय-सचालन के लिए विशिष्ट नियमो का पालन किया जाता है। दल का अपना सविधान रहता है जो दल को एक व्यक्ति का रूप दे देता है जिसकी अपनी इच्छा तथा अपना व्यक्तित्व है। दल के सभी सदस्य सहगामिता की भावना से बँधे रहते हैं। दल साहचय दल को सगठित तथा अनुशासित करता है।

(v) नेता का महत्त्व — ब्रिटिश तथा अमरीकी या फ्रासीसी दल-व्यवस्थाओ मे दल नेताओ की स्थिति मे पर्याप्त अन्तर है। इगलैंड मे दल का नेता केन्द्र स्थल है। वह दल का प्रतीक है। आधुनिक चुनाव-प्रणाली उनकी प्रतिष्ठा तथा उनके व्यक्तित्व का महत्त्व बहुत ज्यादा बढ गया है। आज यह आवश्यक है कि प्रत्येक समस्या को नाटकीय ढग से जनता के सामने प्रस्तुत किया जाय और चूँकि नाटक मे एक केन्द्रीय व्यक्तित्व की आवश्यकता है, इस स्थान की पूर्ति दल का नेता करता है। जनता ग्लैडस्टोन और डिजरैली की प्रतिद्वन्द्विता को समझने के बाद ही उदार तथा अनुदार दलो की नीतियो को समझ सकती है या अनुदार दल

---

1 "The pattern of party in the truer sense is overlaid and crossed with net work of ever shifting Parliamentary 'groups often called parties' by courtesy but frequently bearing little or no relation to the divisions among the voters,"

तथा मजदूर दल की नीतियो को मैकमिलन तथा गैटस्केल के व्यक्तित्व के माध्यम से अधिक स्पष्ट किया जा सकता है। इसके अलावे प्रत्यक्ष मतदाता प्रत्यक्ष रूप में भावी प्रधानमन्त्री को मत नही दे सकता है। इसलिए दल के उम्मीदवारो के माध्यम से नेता को मत दिया जाता है। वस्तुत मतदाता किसी उम्मीदवार विशेष को नही, बल्कि भावी प्रधानमन्त्री को मत देता है। ठीक ही कहा गया है कि चुनाव नेता के व्यक्तित्व के इर्द-गिर्द लडा जाता है, न कि नीति और दल के आधार पर। १९४५ ई० के सामान्य निर्वाचन में अनुदार दल का नही, बल्कि चर्चिल को विजयी बनाने की अपील की थी और विरोध अनुदार तथा मजदूर दल में नही था, अपितु चर्चिल और एटली या लास्की में था। दल के नेता की इस स्थिति के कारण प्रत्येक ससद-सदस्य यह समझता है कि उसकी विजय का कारण दल का नेता है। इसलिए वह नेता को पूर्ण समर्थन देता है। लेकिन, इसके विपरीत अमेरिका में दल के नेता की इतनी महत्त्वपूर्ण स्थिति नही है। एक ही मतदाता राष्ट्रपति तथा काग्रेस के चुनावो मे अलग-अलग दलो के उम्मीदवारो को मत देता है। तात्पर्य यह कि अमेरिका मे दल के नेता को इगलैंड की तरह शक्ति तथा प्रतिष्ठा प्राप्त नही है।

(vi) ससद्-सदस्य पर नियन्त्रण —ससद्-सदस्यो पर दल का कडा नियन्त्रण ब्रिटिश दल-पद्धति की निजी विशेषता है। चूँकि सदस्य दल यन्त्र के समर्थन पर विजयी होता है दल के कार्यक्रम के आधार पर उसे मत मिलता है और जीत मे दल के नेता की लोकप्रियता का अधिक हाथ रहता है, इसलिए दल का उसके कार्यक्रम या नेता से पृथक् स्वतन्त्र कदम सदस्य के लिए घातक सिद्ध होता है। फलत ससद्-सदस्यो को दल के नियमो तथा अनुशासन के अधीन रहना पडता है। उनकी शक्ति बहुत नियन्त्रित हो जाती है। इसके विपरीत, अमेरिका मे सदस्य की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर अधिक बल दिया जाता है, प्रत्येक काग्रेस-सदस्य स्वतन्त्र रूप से सोचता है, हर समस्या पर व्यक्तिगत रूप से निर्णय करता है और जैसा उचित समझता है उसी रूप में मत देता है। वह दल की नीति को या नेता को कम से कम महत्त्व देता है। दोनो देशो की दलपद्धतियो मे यह अन्तर प्रतिनिध्यात्मक सरकार की विभिन्न विचारधाराओ के कारण है। ब्रिटिश मतदाता के लिए स्थानीय उम्मीदवार की स्वतन्त्रता, व्यक्तित्व और योग्यता की अपेक्षा दल का कार्यक्रम और नेतृत्व अधिक महत्त्व रखता है, लेकिन अमरीकी मतदाता अपने सद्विवेक से काम लेता है और उम्मीदवार के व्यक्तित्व के आधार पर उसे मत देता है, दल के नेता या नीति के कारण नही।

(vii) वर्ग-प्रकृति —वर्ग प्रकृति ( Class character ) भी ब्रिटिश दल-प्रथा की एक विशेषता है। ब्रिटिश राजनीतिक दलो का वर्ग के आधार पर पृथक्करण किया जा सकता है। अनुदार दल सभी वर्गों से मत लेने की कोशिश करता है और अनुदार तथा मजदूर दोनो दल मध्यम वर्ग से मत की आशा करते है। लेकिन मजदूर दल स्पष्ट रूप मे मजदूरो का प्रतिनिधित्व करता है और बडे व्यवसायियो तथा पूँजीपतियो को कमजोर बनाने के पक्ष मे है। अनुदार दल साधारणत धनिक तथा कुलीन वर्गों का नेतृत्व करता है। इसलिए इगलैंड मे कहा जाता है कि "मुझे किसी व्यक्ति की आय बतलाओ, और मैं उसका दल बतला दूँगा।'[1]

1 "Tell me a man's income, and I will tell you his party'

लेकिन यह कथन अमेरिका के लिए सत्य नही है। वहाँ दल पृथक पृथक वर्गो का प्रतिनिधित्व नही करते है, बल्कि सभी वर्गो से मत की आशा करते है। लेकिन आधुनिक काल मे वर्गीय प्रतिनिधित्व की प्रवृत्ति दृष्टिगोचर हो रही है, क्योकि धनिक वर्ग का झुकाव रिपब्लिकन दल की ओर और मजदूर वर्ग का डिमाक्रेटिक वर्ग की ओर होता जा रहा है। फ्रास मे तो साम्यवादी दल को छोड़कर दलो का आधार न तो कोई वर्ग है और न कोई आर्थिक या राजनैतिक सिद्धान्त ही।

(४) लूट-प्रथा तथा अवलम्बन का अभाव —ब्रिटिश राजनीतिक दलो के कार्यकर्त्ता उच्च उद्देश्यो से राजनीति मे भाग लेते है। उनका उद्देश्य है - कतिपय आदर्शो, मानव मूल्यो तथा हितो की रक्षा करना और उन्हे व्यावहारिक रूप देना। वे व्यक्तिगत हित या स्वार्थपूर्ण उद्देश्यो के हेतु राजनीति मे प्रवेश नही करते। सामान्य निर्वाचन मे जीत के बाद विजयी दल के स्वेच्छाधिकार मे अमेरिका के समान नौकरियाँ या धन की भरमार नही रहती जिससे वे अपने दल के कार्यकर्त्ताओ को लाभ पहुँचा सके। इसलिए इगलैंड मे अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह शासनारूढ दल को लूट-प्रथा या अवलम्बन का सुअवसर नही मिलता है। प्रशासकीय अधिकारियो की नियुक्ति की निश्चित पद्धति के कारण इगलैंड मे लूट-प्रथा को पनपने का कभी अवसर ही नही मिला।

(५) निरन्तर कार्यशीलता —इगलैंड मे राजनीतिक दल सामान्य निर्वाचनो के बीच सोते नही है। यहाँ तक कि झपकी लेने का मौका भी उन्हे नही मिलता। वे सदा कार्यशील रहते है, उनका कार्य निरन्तर चलता रहता है। शोध कार्य करना, साहित्य तैयार करना, सभाएँ बुलाना, स्थानीय शाखाओ को सगठित करना, स्थानीय शासन के चुनावो में भाग लेना और ससद तथा मन्त्रिमण्डल के सदस्यो से सम्पर्क स्थापित करना ऐसे कार्य हैं जिनको राजनीतिक दल अवकाश के समय करते है। इसके अतिरिक्त शासन का अस्थिर जीवन तथा उप-निर्वाचन दलो को सतत कार्य-शील बनाये रखने मे योग देते है। विशेषकर इगलैंड मे किस दिन निर्वाचन हो जायगा, यह कहना कठिन है। इसलिए, दल इसके लिए सदा तैयार रहते हैं। इसके विपरीत अमरिका मे सिर्फ सामान्य निर्वाचनो के समय दल कार्यशील रहते हैं और निर्वाचन की समाप्ति के बाद वे विलीन हो जाते हैं, सिर्फ स्थानीय सगठन जीवित रह जाते है।

(६) गम्भीर और निश्चियन प्रवृत्ति —ब्रिटिश राजनीतिक दलो का आचरण तथा व्यवहार बहुत उच्चकोटि का होता है। वे चुनावो या अन्य अवसरो पर नैतिक सिद्धान्तो का पालन करते हैं। वे ईश्वर की महत्ता मे विश्वास करते है तथा उसे सभी सत्य, सदाचार, उद्देश्य और प्रेम मे महान मानते है। इसीलिए एक दूसरे का विरोध करते समय भी दल नैतिक आचरणो और नियमो का पालन करते है। १९५१ ई० मे सामान्य निर्वाचन के अवसर पर सभी राजनैतिक नेताओ और कार्यकर्त्ताओ ने सत पाल कैथेड्रल ( St Paul s Cathedral ) मे जाकर 'प्रार्थना और समर्पण (Prayer and dedication) किया।

## ४ ब्रिटेन मे राजनीतिक दलो का अभ्युदय

### ( Growth and Development of Parties in Britain )

प्रारम्भ —इगलैंड मे राजनीतिक दलो का इतिहास बहुत पुराना है। पन्द्रहवी शताब्दी मे उनका बीजारोपण हुआ। राजगद्दी के दो दावेदारो—लकास्टर और यार्कीस्टो के बीच हुए

शुरु हुआ। जागीरदार सामन्त भी दोनो दावेदारो की सहायता करने के कारण दो गुटो मे बँट गये—लकास्ट्रियन और यार्किस्ट गुट। लेकिन ये गुट राजनीतिक दल नही थे। स्टुअर्ट काल मे राजा और ससद् के बीच सघर्ष प्रारम्भ हुआ। राजा के समर्थक कैवेलियर्स (Cavalliers) और ससद् के समर्थक राउण्डहेड्स (Roundheads) कहलाये। फिर, चार्ल्स द्वितीय ने १६७९ ई० मे ऐक्सक्लूजन बिल (Exclusion Bill) को लेकर जब ससद को भग कर दिया तो बिल के समर्थको ने ससद् को बुलाने की प्रार्थना की। उन्हे पेटिशनर्स (Petitioners) कहा गया और जिन्होने उसका विरोध किया उनको एब्जोरर्स (Abborrers) की सज्ञा दी गयी। लेकिन इन सगठनो को भी गुट ही कहना अधिक सही होगा तथा राजनीतिक दल की सज्ञा अनुपयुक्त होगी। आधुनिक अर्थ मे राजनीतिक दलो का जन्म टारीज (Torries) और ह्विग (Whigs) दलो के विकास के साथ हुआ। ह्विग और टारी दल क्रमश राउण्डहेड्स और कैवेलियर्स के उत्तराधिकारी थे। ह्विग राजा की शक्ति पर नियन्त्रण लगाने के पक्ष मे थे और राजा को परमाधिकार रखने के पक्ष मे थे। १६८८ ई० से लगभग १५ वर्ष तक ये दोनो दल बारी-बारी से शासन सचालन करते रहे।

**अनुदार दल और उदार दल का अभ्युदय** —सन १८३२ ई० के सुधार-अधिनियम के पश्चात् दलो के नामो मे परिवर्तन हुआ और अनुदार (Conservatives) और उदार (Liberal) नाम से विख्यात हुए। अनुदार दल टारी दल का उत्तराधिकारी था और उदार दल ह्विग दल का। ये दल बीसवी सदी के प्रथम चरण तक देश की राजनीति पर छाये रहे। १९ वी शताब्दी मे इन दलो का विकास डिजरैली और ग्लैडस्टोन जैसे राजनीतिज्ञो के नेतृत्व मे हुआ। दोनो दलो मे मौलिक सैद्धान्तिक मतभेद थे। अनुदार दल रूढिवाद का पोषक था और राजा के परमाधिकारो, लार्ड-सभा की शक्तियो, साम्राज्यवाद तथा पूँजीवाद को अक्षुण्ण रखना चाहता था। उदार दल उदारवाद पर आधारित था और प्रगतिशील सुधारो के पक्ष मे था, जैसे मताधिकार का विस्तार, आयरलैण्ड का स्वराज्य, लार्ड सभा का सुधार आदि।

**मजदूर दल का अभ्युदय** —बीसवी सदी मे दलो की स्थिति मे परिवर्तन हुआ। मजदूर दल का अभ्युदय तथा उदार दल की विलीनता इस सदी की प्रमुख घटना है। व्यावसायिक क्रान्ति के कारण इगलैण्ड मे एक अन्य सगठित वर्ग पैदा हुआ। मजदूर वर्ग कल-कारखानो मे काम करने वाले इन श्रमिको ने श्रमिक सघो (Trade Unions) की स्थापना की। १९०० ई० मे ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने एक मजदूर-प्रतिनिधि समिति (Labour Representative Committee) का निर्माण किया जिसका प्रधान उद्देश्य था ससद के निर्वाचन मे मजदूरो के हितो के समर्थको का समर्थन करना। इसीसे श्रमिक दल का जन्म हुआ। प्रथम विश्वयुद्ध तक इस दल का कोई महत्त्व नही रहा। प्राय इस दल के सदस्य उदार दल का समर्थन करते थे। लेकिन युद्ध के बाद उदार दल की शक्ति क्षीण होने लगी और मजदूर दल उसका स्थान लेने लगा। प्रथम बार १९२३ ई० मे इस दल ने सरकार बनायी। फिर १९२९ ई० और १९४५ ई० मे यह सत्तारूढ हुआ। इस प्रकार उदार दल करीब करीब समाप्त हो गया और दो राजनीतिक दल अखाडे मे रह गये—अनुदार दल और मजदूर दल।

निम्नलिखित तालिकाओ से दलो की बदलती स्थिति तथा वर्तमान स्थिति का पता चलता है —

**तालिका १—१९२२ के उपरान्त लोक-सभा मे विभिन्न दलो की स्थिति**

| वर्ष | अनुदार दल | मजदूर दल | उदार दल | अन्य दल |
|---|---|---|---|---|
| १९२२ | ३४६ | १४२ | ११५ | १२ |
| १९२३ | २५८ | १११ | १५९ | [illegible] |
| १९२४ | ४१९ | १५१ | ४० | ५ |
| १९२९ | २६० | २८८ | ५९ | ८ |
| १९३१ | ५२१ | ५२ | ३७ | ५ |
| १९३५ | ४३१ | १५४ | २१ | ९ |
| १९४५ | २१२ | ३९४ | १२ | २२ |
| १९५० | २९८ | ३१५ | ९ | ३ |
| १९५१ | ३२१ | २९५ | ६ | ३ |
| १९५५ | ३४६ | २७७ | ६ | १ |
| १९५९ | ३६५ | २५८ | ६ | १ |
| १९६६ | २५३ | ३६३ | १२ | २ |

**तालिका २—१९६४ तथा १९६६ के चुनावो मे विभिन्न दलो को प्राप्त मत (Votes)**

| वर्ष | अनुदार दल मत% | मजदूर दल मत% | उदार दल मत% | अन्य दल मत% |
|---|---|---|---|---|
| | १२,००२,६४२ ४३ ४ | १२,२०५,८०८ ४४ १ | ३,०९९,२८३ ११ १ | ३,४९,४१५ १३ |
| | | ,०२७ ९४१ ४६ ७ | २,३२७,५३३ ८ ५ | ४५२,६८९ १७ |

## ५ ब्रिटिश राजनीतिक दलो के उद्देश्य और सगठन

( Aims and Organisations of British Political Parties )

ब्रिटिश राजनीतिक दलो के उद्देश्य तथा सगठन म भिन्नता है। इनकी वर्ग प्रकृति से इनका उद्देश्य निर्धारित होता है। अनुदार दल धनिक वर्ग का प्रतिनिधि होने के कारण रूढिवादी, मजदूर दल श्रमिक वर्गों का रक्षक होने के कारण प्रगतिवादी, तथा उदार दल मध्यम वर्ग का नेतृत्व करने के कारण सुधारवादी है। यह कहा जाता है कि यदि स्वतन्त्रता (Liberty), समानता, (Equality) और भ्रातृत्व (Fraternity) का देशो के बीच वितरण किया जाय तो इगलैंड स्वतन्त्रता का, फ्रास समानता का तथा अमेरिका भ्रातृत्व का हकदार होगा। पुन यदि इन तत्त्वो का ब्रिटिश राजनीतिक दलो के बीच बाटा जाय तो उदार दल को स्वतन्त्रता, अनुदार दल को भ्रातृत्व तथा श्रमिक दल को समानता प्राप्त होगी।

मजदूर एवं अनुदार दल के संगठन में कुछ सैद्धान्तिक भेद है। अनुदार दल में नेता सर्वशक्तिशाली होता है। वह औपचारिक रूप से किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता है, एक बार नेता निर्वाचित हो जाने पर इच्छापर्यन्त नेता बना रह सकता है, मन्त्रिमंडल का निर्माण स्वतन्त्र रूप से करता है, तथा नीतियों का निर्धारण वही करता है। इसके विपरीत मजदूर दल में नेता की अपेक्षा दल का महत्त्व अधिक होता है। दलीय सम्मेलन दल की नीति निर्धारित करता है तथा अधीनस्थ संगठनों को आदेश देता है। इसके अतिरिक्त दलों के संसदीय सार्वजनिक संगठनों के सम्बन्ध में भी भेद है। मजदूर दल में संसदीय संगठन को दल के सार्वजनिक संगठन के अधीन समझा जाता है जबकि अनुदार दल में सार्वजनिक संगठन को संसदीय संगठन के अधीन। परन्तु दोनों दलों में ये भेद केवल सैद्धांतिक है, व्यवहार में उनमें व्यापक समानता पायी जाती है।

(क) अनुदार दल (Conservative party) —

दल का उद्देश्य —अनुदार दल रूढ़िवादी संगठन है। यह प्राचीन प्रथाओं तथा परम्पराओं का समर्थक है। हर्बर्ट मौरिसन ने कहा भी है कि अनुदार दल के नाम से प्राचीन परम्पराओं और पूर्वभाविका ( Traditions and precedents ) का बोध होता है। यह दल चाहता है कि इंगलैंड में सम्राट् की सत्ता अक्षुण्ण बनी रहे, राष्ट्रीय एकता रहे, चर्च का आधिपत्य रहे और व्यक्तिगत सम्पत्ति पर राज्य का अधिकार न रहे। इसीलिए राजतन्त्र आदि पुरानी संस्थाओं की आलोचनाओं का यह दल विरोध करता है और राजा को राज्य का प्रतीक बनाये रखने के पक्ष में है। यह दल पूर्ण राष्ट्रीयता का समर्थक है। पूँजीवाद, व्यक्तिगत सम्पत्ति तथा प्राइवेट उद्योग धन्धों का संरक्षण इस दल का उत्कृष्ट उद्देश्य है। लेकिन यह याद रखना चाहिए कि यह दल परम्परावादी भले ही है, प्रतिक्रियावादी कदापि नहीं। इसे प्रगति-विरोध कहना गलत होगा। परिवर्तन तथा प्रगति का यह विरोधी नहीं है बल्कि यह सावधानी से और शनैः शनैः परिवर्तन चाहता है। लार्ड सेसिल के शब्दों में अनुदार दल भी सुधारवादी है पर सावधानी के साथ।' यह दल सभी वर्गों के हितसाधन के लिए पूँजीवाद में परिवर्तन लाना चाहता है। वह यह भी चाहता है कि प्रजातन्त्र की रक्षा हो और राज्य सामाजिक सेवाओं की विकास-वृद्धि की ओर अग्रसर होता रहे। औद्योगिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध वह दल नहीं, बल्कि, बेकारी को दूर करने के उद्देश्य से गृह उद्योगों के संरक्षण को प्रोत्साहन देता है। इधर दल के युवक सदस्य श्रमिक वर्ग इसको भी प्रगतिशील बनाने पर जोर देने लगे हैं। सन् १९४७ ई० के औद्योगिक आज्ञापत्र (Industrial Charter) नामक लेख में केन्द्रीय नियोजन (Central Planning) की आवश्यकता को स्वीकार किया गया। सन् १९४९ ई० में इस दल ने अपनी नीति-निर्देशक पत्रिका "ब्रिटेन के लिए सही मार्ग (The Right Road for Britain) में यह प्रतिज्ञा की कि देश में सभी को रोजगार मिलेगा और शासन लोक-कल्याणकारी सेवाओं की ओर अग्रसर होगा। १९५५ ई० में चुनाव घोषणा-पत्र में इसने स्वतन्त्र उद्योग तथा स्वतन्त्र व्यापार पर जोर दिया। इस प्रकार यह दल एक प्रतिगामी संगठन नहीं रह गया है, बल्कि यह परम्परा तथा प्रगति का समन्वय करता है। इस दल के समर्थक मुख्यतः धनिक लोग हैं, लेकिन मध्यम वर्ग और श्रमिक वर्ग के लोगों में भी इसको समर्थन मिलता है। भूमि-समस्या में यह दल अधिक रुचि रखता है, इसलिए इसे देहाती दल (Rural party) भी कहा जाता है।

दल का संगठन —दल के संगठन को दो भागो मे बांटा जा सकता है—(क) संसदीय संगठन तथा (ख) सार्वजनिक संगठन।

(क) संसदीय संगठन —संसदीय संगठन के अन्तर्गत सर्वप्रथम दल के नेता (Leader) का स्थान आता है। अनुदार दल के नेता को अपार शक्ति प्राप्त है। वह दल की नीति का निर्धारण करता है, संसदीय पदाधिकारियो तथा मन्त्रिमंडल के सदस्यो को स्वयं चुनता है, संसद् के बाहर दल के पदाधिकारियो को मनोनीत करता है, और दल का केन्द्रीय कार्यालय उसके अधीन रहता है। अनुदार दल मे नेता का कितना महत्त्व है और उसे कितना सम्मान दिया जाता है, इसका अनुमान १९४७ मे दल के प्रधान द्वारा कहे गये इन शब्दो से चलता है "उसकी (नेता की) सत्ता स्वतन्त्र निर्वाचन व उसके समर्थको के विश्वास पर आधारित है। राष्ट्रीय संगठन द्वारा पारित प्रस्ताव उसके पास सूचनार्थ व उसके मार्ग-दर्शन के लिये भेजे जाते है, परन्तु कोई भी प्रस्ताव चाहे कितना ही जोरदार क्यो न हो, नीति सम्बन्धी प्रश्नो के विषय म उस पर कोई प्रतिबंध नही लगा सकता। यही हमारे लिये अनुकूल है, यही उन महापुरुषो की शृंखला के लिये भी अनुकूल रहा है जिसके नेतृत्व म चलने मे हम गौरव का अनुभव करते रहे है।"[1] यद्यपि दल की नीति का निर्माण का उसे एकाधिकार प्राप्त है, परन्तु अन्य सदस्यो की इच्छाओ तथा विचारो की वह अवहेलना नही करता। एक बार नेता चुन लिए जाने पर इच्छापर्यन्त वह इस पद पर बना रहता है जब तक उसका स्वास्थ्य अथवा उसके विरुद्ध दलीय असंतोष उसे पद त्याग करने पर विवश न कर दे अथवा उसका देहान्त न हो जाय। जब अनुदार दल विरोधी दल के रूप मे कार्य करता है तथा नेता छायाकार मन्त्रिमडल (Shadow Cabinet) का स्वेच्छा से निर्माण करता है। इसके अतिरिक्त वह एक कार्य समिति (Executive Committee) की नियुक्ति करता है जिसके सदस्य संसदीय दल की व्यावसायिक समितियो के अध्यक्ष होते हैं। प्रत्येक सदन के दल म साधारण सदस्यो का एक संगठन होता है जिसे १९२२ ई० का संगठन (1922 Committee) कहा जाता है। दल के सभी सदस्य इसके सदस्य होते है। इसकी साप्ताहिक बैठको मे व्यावसायिक समितियाँ रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं, सचेतक आगामी सप्ताह के कार्यक्रम की घोषणा करता है तथा दल एवं सरकार की नीतियो पर विचार किया जाता है। यह संगठन प्रति वर्ष १ अध्यक्ष, २ उपाध्यक्ष, २ सचिव तथा १ कोषाध्यक्ष चुनता है। इसकी एक कार्यकारिणी समिति होती है जिसमे उपर्युक्त पदाधिकारियो के अतिरिक्त १२ अन्य सदस्य होते है। दल का एक सचेतक (Whip) होता है जो सदस्यो को अनुशासनबद्ध रखता है। लार्ड सभा म इसकी महत्त्वहीन संवैधानिक स्थिति तथा अनुदार दल के अत्यधिक बहुमत के कारण दलीय संगठन महत्त्वहीन है। इस सदन मे अनुदार सदस्यो का एक संगठन होता है जो स्वतंत्र अनुदार लार्ड्स (Independent Unionist Peers) कहलाता है। इसकी कई समितियाँ होती हैं। सदन म दल का एक सचेतक (Whip) होता है।

(ख) सार्वजनिक संगठन —अनुदार दल के सार्वजनिक संगठन के शिखर पर राष्ट्रीय

---

1 "His authority is based on free election and the confidence of his supporters Resolutions passed by the national union are sent to him for information and guidance but no resolution, however emphatic binds him on questions of policy This method suits us and has suited the succession of great ... have been proud to have of leaders"—*Party Chairman's statement*(1947)

संघ (The National Union of Conservative and Unionist Association) है। इसके प्रमुख कार्य निर्वाचन क्षेत्रों में दलीय संघों की स्थापना करना, दल के सभी संगठन के बीच समन्वय स्थापित करना तथा दल के केन्द्रीय कार्यालय से घनिष्ठ सम्बन्ध बनाये रखना है। एक अध्यक्ष, एक सभापति, तीन उपसभापति तथा दो सचिव इसके पदाधिकारी होते हैं। राष्ट्रीय संघ का एक वार्षिक सम्मेलन होता है जिसमें केन्द्रीय परिषद के सदस्य, निर्वाचन क्षेत्रीय संघों के प्रतिनिधि तथा प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रीय संघ और केन्द्रीय संघ के प्रामाणिक एजेंट तथा संस्थापक भाग लेते हैं। सम्मेलन केन्द्रीय परिषद् के प्रतिवेदन तथा प्रस्तावों पर विचार करता है। राष्ट्रीय संघ की एक प्रबन्धक समिति होती है जिसे केन्द्रीय परिषद् (Central Council) कहते हैं। यह वार्षिक सम्मेलन का संक्षिप्त रूप है। इसकी सदस्यता लगभग २००० है। इसकी बैठक वर्ष में एक बार होती है, पर विशेष बैठक भी बुलायी जा सकती है। यह राष्ट्रीय संघ के पदाधिकारियों को चुनती है, कार्यकारिणी समिति के प्रतिवेदन पर विचार करती है तथा राष्ट्रीय संघ के नियमों में संशोधन लाती है। राष्ट्रीय संघ की कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) होती है जिसकी सदस्य संख्या लगभग १५० होती है। दल के संसदीय तथा सार्वजनिक संगठनों के प्रमुख पदाधिकारी या प्रतिनिधि उसके सदस्य होते हैं। इसके प्रमुख कार्य हैं राष्ट्रीय संघ के पदाधिकारियों के चुनाव के लिए नामों का सुझाव देना, किसी निर्वाचन क्षेत्रीय संघ की कार्यकारिणी परिषद द्वारा प्रेषित किसी मतभेद अथवा विवाद का निर्णय करना, आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रीय परामर्शदात्री समितियों की स्थापना करना, परामर्शदात्री समितियों के प्रतिवेदन पर विचार करना, वार्षिक सम्मेलन तथा केन्द्रीय परिषद को अपनी कार्रवाइयों पर रिपोर्ट देना और केन्द्रीय परिषद् की बैठकों के अन्तकाल में उसके कार्यों को सम्पन्न करना। सामान्य उद्देश्य समिति (General Purposes Committee) एक छोटा निकाय है जिसमें ५६ सदस्य होते हैं। यह कार्यकारिणी समिति को दिये गये अधिकारों को छोड़कर राष्ट्रीय संघ के सर्वसाधारण तथा असाधारण कार्यों का सम्पन्न करती है। कार्यकारिणी समिति को परामर्श देने के लिए ८ मुख्य राष्ट्रीय परामर्शदात्री समितियों (National Advisory Committees) का निर्माण किया गया है जो विभिन्न विषयों से सम्बन्धित है, जैसे राजनीतिक शिक्षा, महिला, दल के युवक सदस्य, श्रमिक संघ, स्थानीय प्रशासन प्रचार तथा प्रवक्ता, अनुदार अध्यापकों के संघ तथा विश्वविद्यालयों में दलीय सदस्यों के संघ। कार्यकारिणी समिति आवश्यकता पड़ने पर इस प्रकार की अन्य समितियों की स्थापना कर सकती है।

इंगलैंड तथा वेल्स का दलीय संगठन के हेतु १२ प्रान्तों (Areas) में बाँट दिया गया है। प्रत्येक प्रांतीय संगठन का एक प्रधान होता है। प्रधान के अतिरिक्त, अध्यक्ष, मुख्य उपप्रधान, कोषाध्यक्ष तथा २ सचिव इसके पदाधिकारी होते हैं। इसकी केन्द्रीय परिषद को प्रान्तीय परिषद् (Area Council) कहते हैं जो निर्वाचन क्षेत्रों तथा सदस्यों के प्रस्तावों पर विचार करती है। प्रांतीय परिषद की बैठकों के अन्तर्काल में इसकी कार्य समिति काम करती है। समिति कुछ परामर्शदात्री समितियों की स्थापना करती है।

सार्वजनिक संगठन की आधारभूत इकाई निर्वाचन क्षेत्रीय संघ (Constituency Association) है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए दल के सदस्यों का एक संगठन होता है। प्रत्येक संघ

मे एक अध्यक्ष, एक प्रधान तथा तीन उपप्रधान होते हैं। सघ की एक वार्षिक बैठक होती है। इसकी एक कार्यकारिणी समिति होती है जिसका अध्यक्ष क्षेत्रीय प्रधान तथा सचिव क्षेत्रीय एजेंट होता है। निर्वाचन क्षेत्रीय सघ का उद्देश्य अपने क्षेत्र मे दल के समर्थकों, सिद्धांतों तथा सदस्यों का विकास करना है। दलीय सगठन के लिए प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र को वार्डों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक वार्ड को ब्लॉकों मे जो कुछ घरों का समूह होता है। दल में युवकों तथा बालकों के पृथक् सगठन है।

दल का एक केन्द्रीय कार्यालय होता है। यह दल के नेता के प्रति उत्तरदायी होता है। कार्यालय को चलाने के लिए एक प्रधान सचालक होता है। कार्यालय के ६ विभाग हैं। इसके अन्य दो सगठन है—अनुदार राजनैतिक केन्द्र तथा अनुदार अनुसधान विभाग। केन्द्रीय कार्यालय की भांति प्रांत में भी एक प्रांतीय कार्यालय होता है जो केन्द्रीय कार्यालय के एक एजेंट के अधीन होता है।

## (ख) उदार दल
## ( Liberal Party )

दल का उद्देश्य —उदार दल आज एक मृतप्राय सगठन है। उन्नीसवी सदी मे राष्ट्र के राजनीतिक जीवन पर उसका प्रबल प्रभाव था। इस दल के संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि "उदार दल का उद्देश्य एक ऐसे स्वतत्र एकतापूर्ण समाज की रचना करना है जिसमे प्रत्येक नागरिक को स्वतत्रता, सम्पत्ति और सुरक्षा प्राप्त हो तथा कोई भी दरिद्रता, अज्ञान अथवा बेरोजगारी का दास नही होगा।"[1]

औपचारिक रूप से इस दल का गठन १९ वी शताब्दी मे हुआ। लेकिन, जैसा कि उदारवादियो का कहना है इस दल का अस्तित्व गृह-युद्ध और स्वर्णिमक्रांति के समय से चला आ रहा है और यह ह्विग्स (Whigs) का उत्तराधिकारी है। इसके इतिहास के बारे मे बेली का कहना है कि 'विगत तीन शताब्दियो मे ह्विग दल अथवा उदारवादी दल कई पहलुओ से गुजर चुका है। कभी यह धनिकों का दल रहा है तो कभी यह दल दलितो का सरक्षक रहा है, कभी इसने शांति का दल और कभी कठोर प्रतिकार करनेवाले दल का रूप धारण किया है कभी यह यद भाव्यम का समर्थक बना है तो कभी आर्थिक नियोजन का पक्षपोषक रहा है, कभी यह साम्राज्यवाद का दल रहा है तो कभी इसने केवल छोटे से इगलैड का समर्थन किया है। साधारणत यह सहिष्णुता का समर्थक रहा है परन्तु कुछ अवधियां बड़ी विकट असहिष्णुता की भी रही है।'[2]

1 'The aim of the Liberal Party is to build a Liberal Commonwealth in which every citizen shall possess liberty, property and security and none shall be enslaved by poverty, ignorance or unemployment'
—*Preamble to the Constitution of the Liberal Party*

2 'During the three centuries the Whig Party & Liberal Party, as it came to be called in the nineteenth century, has passed through several phases Sometimes it has been the party of wealth at other times the advocate of the down trodden, sometimes the party of peace, at other times of resolute resistance, sometimes the advocate of laissez faire at other times of economic planning, sometimes the Party of imperialism at other times the party of little England; it has usually been the Party of toleration, but it has had periods of intolerance'
—*Sydney B Baily*

लेकिन आज उसकी शक्ति क्षीण हो गयी है और मजदूर दल ने उसका स्थान ले लिया है। वास्तव में, उदार दल सैनिक अफसरों की एक फौज है जिसमे पर्याप्त सैनिकों का अभाव है। वर्त्तमान राजनीतिक प्रवृत्ति से यह आशा की जाती है कि निकट भविष्य मे इंगलैंड के राजनीतिक क्षेत्र से यह दल पूर्णत बहिष्कृत हो जायगा। इस दल के मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित है —

(i) उदार दल हर क्षेत्र मे स्वतन्त्रता का पोषक है। धार्मिक तथा राजनीतिक स्वतन्त्रता का इसने सदैव समर्थन किया है। व्यापक मताधिकार तथा लोकप्रिय सम्प्रभुता के लिए इसने सदा संघर्ष किया है।

(ii) इस दल ने सदैव शासन की ओर से प्रतिबन्ध लगाने का विरोध किया है और यथेच्छाचारिता नीति ( Laissez faire) का समर्थन किया है।

(iii) उदारवादी समाजवाद का विरोध करते है और पूँजीवाद म पर्याप्त सुधार लाना चाहते है।

(iv) यद्यपि वे समाजवादी नही है, फिर भी दो मार्गों से वे समाजवाद की स्थापना का प्रयत्न करते है। प्रथमत, जिन उद्योगो का राज्य अपने हाथ में ले सकता है उनका वे समाजी-करण चाहते है, द्वितीयत, वे सामाजिक सहयोग के सिद्धान्त को अपनाते है।

(v) पूँजीवाद मे सुधार लाने के लिए वे सम्पत्ति के विस्तार ( Diffusion) के पक्षपाती है, अर्थात् वे चाहते हैं कि सभी उद्योगो म श्रमिको को लाभ म हिस्सा मिले। इस उद्देश्य की पूर्त्ति के लिए वे उद्योगो का प्रजातन्त्रीकरण चाहते है।

(vi) उदारवादी न तो पूर्णत स्वतन्त्र उद्योग-धंधा वाले राज्य म विश्वास रखते है और न पूर्ण समाजीकृत राज्य म। बल्कि वे एक मिली-जुली व्यवस्था स्थापित रखना चाहते है जिसमे दोनो गुण निहित हो।

(vii) उदारवादी साम्राज्य के विरोधी है तथा नरमवादी वदेशिक नीति मे विश्वास करते है।

संगठन —उदारवादी दल के संगठन के बारे मे कहा जाता है कि यह सेनानायकों का एक ऐसा दल है जिसमे पर्याप्त सैनिको का अभाव है। शुरू मे इसम कई वर्गों के सदस्य थे, जैसे पेशेवर व्यापारी, मध्यम वर्ग के नागरिक, छोटे-छोटे दूकानदार, कुछ धनिक कृषक, नगर के श्रमिक आदि। लेकिन आज इसे न तो बहुमख्यक कुलीन वर्ग का समर्थन प्राप्त हैं और न श्रमिक वर्ग का ही। चूँकि इसने पूँजीवाद और समाजवाद के बीच का मार्ग अपना रखा है इसलिये यह धनिको और श्रमिको दोनो मे से किसी को भी अपने पक्ष मे कर सकने मे असमर्थ है। आज लोकसभा मे इस दल की स्थिति नगण्य हो गई है। १९६६ के चुनाव मे इसे केवल १२ स्थान प्राप्त हुए थे। दलीय संगठन का जहाँ तक प्रश्न है, उदारवादी दल का एक राष्ट्रीय संगठन है जिसे राष्ट्रीय उदारवादी संघ ( National Liberal federation ) कहते हैं। इस संगठन की प्रतिवर्ष एक बैठक होती है जिसे उदारवादी वार्षिक सम्मेलन (Liberal Annual Assembly) कहा जाता है। यह सम्मेलन दल के अधिकारियो को चुनता है, दल के क्रिया-कलापो का सिंहाव-लोकन करता है और दलीय नीति का निर्धारण करता है। दल के संगठन की सबसे निम्नस्तरीय इकाई क्षेत्रीय संगठन या निर्वाचन क्षेत्रीय संघ है जो अपने क्षेत्र मे दलीय सिद्धांतों एवं

विचारों का प्रचार करता है तथा चुनाव में एक दल के उम्मीदवारों को मदद करता है। उदारवादी दल के केन्द्रीय कार्यालय को उदारवादी केन्द्रीय संगठन (Liberal Central Association) कहते हैं।

## (ग) मजदूर दल
### ( The Labour Party )

उद्देश्य —मजदूर दल इंगलैंड में सर्वहारा वर्ग के आंदोलन का राजनीतिक मूर्त स्वरूप है। यह औद्योगिक क्रांति का फल है तथा बीसवीं शताब्दी का जात है। इसकी स्थापना १९०० ई० में हुई और १९२२ ई० के सामान्य निर्वाचन के पश्चात् देश का सबसे बड़ा द्वितीय दल माना जाने लगा है। इस दल के उद्देश्य निम्नलिखित हैं —

(i) यह एक समाजवादी दल है जिसका ध्येय है कि "उत्पादन के समस्त साधनों पर सर्व साधारण का आधिपत्य होना चाहिये तथा प्रत्येक सेवा का नियन्त्रण और लोकप्रिय शासन अच्छी प्रणाली द्वारा होना चाहिए।"

(ii) श्रमिक दल सामाजिक समानता ( Social Equality ) का प्रबल समर्थक है। यह समाज में समता तथा एकता पैदा करना चाहता है। यह समान शिक्षा, समान सम्पत्ति तथा समान राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक सुअवसर का पक्षपाती है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह पूँजीवादी ढाँचे को बदलना चाहता है तथा प्रजातन्त्रात्मक उपकरणों का सहारा लेता है।

(iii) मजदूरों की तरह कृषकों की स्थिति में भी यह दल सुधार चाहता है।

(iv) श्रमिक दल संसदीय प्रणाली से शान्तिपूर्वक शनैः-शनैः वर्तमान सामाजिक ढाँचे में परिवर्तन लाने की कामना करता है। वह शासनारूढ़ होकर राष्ट्र की अर्थ व्यवस्था पर पूर्ण प्रभाव डालना चाहता है। इसके लिए वृहत तथा महत्त्वपूर्ण उद्योगों का राष्ट्रीयकरण करना होगा और शासन को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप कर एकाधिकार तथा बेकारी को दूर करना होगा।

(v) अन्तर्राष्ट्रीय मामले में यह दल साम्राज्यवाद का विरोधी तथा उपनिवेशों को स्वशासन देने के पक्ष में है। इस दल का अन्तिम उद्देश्य है, संसार में विश्व समाजवादी संगठन ( Socialist Commonwealth ) की स्थापना करना। तत्काल यह दल अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं जैसे संयुक्त राष्ट्रसंघ (Union of Nations) तथा उसके सहयोगी अंगों को सुदृढ़ बनाना चाहता है। यह आणविक बमों की परीक्षा ( Test ) का विरोधी है।

मजदूर दल के संविधान के अनुसार उसका उद्देश्य "हाथ और मस्तिष्क के काम करने वाले श्रमिकों या व्यवसायों को पूरा लाभ दिलाना, जहाँतक संभव हो सके उत्पादन, वितरण और विनिमय के साधनों की साझेदारी के आधार पर उसका अधिक से अधिक औचित्यपूर्ण वितरण करना तथा प्रत्येक व्यवसाय की सेवाओं की संभवतः अच्छा से अच्छा लोकप्रिय प्रशासन व नियन्त्रण की व्यवस्था करना है।"[1]

---

1 "The aim of the Labour Party is to secure for the workers by hand or by brain the fully fruits of the industry and the most equitable distribution thereof they may be possible upon the basis of the common ownership of the means of production, distribution and exchange and the best obtainable system of popular administration and control of each industry or service."

—*The Constitution of the Labour Party*

**दल का सगठन** —मजदूर के सगठन को भी दो भागो मे विभाजित किया जा सकता है – ससदीय सगठन तथा सावजनिक सगठन।

**ससदाय सगठन** —ससद् मे मजदूर दल के नेता की स्थिति अनुदार दल के नेता की स्थिति से कुछ भिन्न है। यद्यपि नेता को ही नीति-निर्धारण का अधिकार है परन्तु उसे दलीय सम्मेलन तथा कायकारिणी समिति के निर्देशन मे काय करना पडता है। १९४६ मे एटली को कार्यकारिणी समिति के प्रधान लास्की ने लिखा था, "सरकार की ओर से बोलने का आपको कोई अधिकार नही है।" वस्तुत देखने मे यह आता है कि जब मजदूर दल सत्तारूढ रहता है तब नेता की स्थिति मजबूत रहती है। जिस समय दल विरोध पक्ष में रहना है उस समय नेता की स्थिति कुछ दुबल रहती है। नेता की स्थिति जो हो यह स्पष्ट है कि अपने पद के लिए ससद् म तथा उसके बाहर अपने अनुयायियो के विश्वास तथा समथन पर निभर रहना पडता है।

लोक-सभा तथा लार्ड-सभा मे मजदूर दल के सदस्यो के समूह को ससदीय मजदूर दल ( Parliamen ary Labour Party ) कहते है। विरोध पक्ष म रहन पर ससदीय दल प्रतिवष अपना नेता, उपनेता तथा मुख्य सचेतक चुनता है। प्रतिपक्ष मे रहने पर यह एक कार्यसमिति का सगठन करता है जिसके सदस्य ससदीय दल का प्रधान, उप प्रधान, मुख्य सचेतक, उच्च सदन मे दल का मुख्य सचेतक तथा प्रधान और लोक सभा के १२ सदस्य तथा एक श्रमिक लॉड होते है। प्रति सप्ताह इसकी बैठक होती है। ससदीय दल कुछ ससदीय विषय समितियो की भी स्थापना करता है। विशेष महत्व के विधेयको का अध्ययन करने के लिए विशेष समितियो की स्थापना की जाती है। इसके अतिरिक्त प्रदेशो से सम्बधित मामलो पर विचार करने के लिए प्रादेशिक समितियाँ तथा मजदूर सघो से सम्बन्धित मामलों पर विचार करने के लिए मजदूर सघो के प्रतिनिधियो का समूह ( Trade Union Group M Ps ) होता है। इनके अलावे कुछ अनौपचारिक समूह ( informal groups) भी ससदीय दल मे होते है, जसे 'श्रमिक सघीय समूह' तथा 'वामपक्षीय समूह'।

**सावजनिक सगठन** - मजदूर दल की सदस्यता के दो आधार है—व्यक्तिगत तथा सघातरित ( affiliated )। १६ वष म अधिक अवस्था के व्यक्ति दल के सदस्य बन सकते है। सघातरित सदस्यो म श्रमिक सघ, सहकारी समितियाँ, समाजवादी समूह, व्यवसायी सगठन आदि। दल के शिखर पर दलीय सम्मेलन होता है जो दल के काय का निर्देशन एव नियत्रण करता है। इसकी बैठक वष म एक बार होती है। वास्तव मे, यह दल का विधानमडल है। ससदीय दल इसके अधीनस्थ है। दल की कायकारिणी समिति तथा ससदीय दल सम्मेलन के समक्ष अपनी वार्षिक रिपोट प्रस्तुत करते है, जिनपर सम्मेलन विचार विमश करता है। दल की एक कार्यकारिणी समिति ( National Executive Committee ) होती है जो दलीय सम्मेलन के नियत्रण और निर्देशन म दल का प्रशासन करती है। हर्बर्ट मौरीसन ने कहा था कि 'यह समिति सम्मेलन की सेविका है परन्तु सम्मेलन का नेतृत्व करना तथा उसे जिस दिशा मे चलना चाहिये इस दिशा मे उसे परामर्श देना समिति का कर्त्तव्य है।' साधारणतया सम्मेलन द्वारा कायकारिणी समिति के निणयो एव प्रस्तावो का अनुमोदन होता रहा है। समिति के कुल २८ सदस्य होते है। प्रति मास इसकी कम-से-कम एक बैठक होती है। समिति

अपने कार्यों को पाच उपसमितियो की सहायता से करती है जो अलग अलग विषयो से सम्बन्धित है, जैसे सगठन, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, राष्ट्रमडल, नीति तथा प्रचार, और वित्त तथा सामान्य उद्देश्य। इनके अतिरिक्त एक अन्य उपसमिति का निर्माण किया गया है जिसे निर्वाचन सम्बन्धी उपसमिति कहते है।

प्रान्तीय सगठन के हेतु इगलैंड को ९ क्षेत्रो मे विभाजित किया गया है। प्रत्येक क्षेत्र तथा वेल्स, स्काटलैंड और उत्तरी आयरलैंड के लिए एक-एक क्षेत्रीय परिषद् का सगठन किया गया है। प्रान्त के अन्तर्गत सभी क्षेत्रीय सगठन तथा दल के सघातरित सदस्य इसके सदस्य होते है। इसकी बैठक वर्ष मे एक बार होती है। यह इस बैठक मे अपनी कार्यकारिणी समिति का निर्वाचन करती है। क्षेत्रीय परिषद निर्वाचन क्षेत्रो तथा बोरो (Borough) मे दल की शाखाओं की निगरानी करती है तथा दल के विकास मे सहयोग प्रदान करती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में दल का एक सगठन होता है जिसको क्षेत्रीय सघ कहते है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र को वार्डों में बाटा जाता है। प्रत्येक वार्ड मे एक समिति होती है। निर्वाचन क्षेत्र वार्ड सगठन सघातरित समुदायो का सघ होता है जो सबसे निम्न स्तर पर दलीय सगठन की एक प्रबधक समिति होती है जो किसी भी व्यक्ति को दल अथवा सगठन से निकाल सकती है। प्रबन्धक समिति एक कार्यकारिणी समिति का चुनाव करती है। इसकी बैठक प्रतिमास होती है। यह कुछ उपसमितियों का सगठन करती है। प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र मे युवक सघ की स्थापना की जाती है।

मजदूर दल के केन्द्रीय कार्यालय को ट्रासपोर्ट हाउस (Transport House) कहा जाता है। यह राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति के अधीन होता है। इसमे ७७ विभाग होते हैं। यह एक सचिव के निर्देशन मे कार्य करता है।

(च) साम्यवादी दल (Communist Party) — अनुदार, उदार तथा मजदूर दल की अपेक्षा इगलैंड मे साम्यवादी दल भी है। लेकिन इसका अस्तित्व नगण्य है। इसकी सदस्य सख्या सिर्फ ४० हजार है। १९५० ई० के चुनाव मे इसे सिर्फ ९० हजार मत मिले और अभी तक ससद मे सिर्फ चार साम्यवादी सदस्य हुए है। इसकी नीति फ्रेंच साम्यवादी दल से मिलती जुलती है। मार्क्स इसका दार्शनिक है और क्रेमलिन इसका निर्देशक। यह जनतन्त्र में विश्वास नही करता। यह वर्ग युद्ध तथा श्रमजीवियो के अधिनायकत्व (Dictatorship of the Proletariat) का समर्थक है। इसने श्रमिक-सघो मे घुसने की कोशिश की है। लेकिन मजदूर दल के कारण इसे असफलता ही हाथ लगी है। फ्रास और इटली के साम्यवादियो के समान इसे विनाशकारी तरीको को अपनाने का अवसर कभी नही मिल सका।

## साराश

ब्रिटिश राजनीतिक दल अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं, जैसे—मतदाताओं को दलों को सम्बन्ध सदस्यों को बहाली और उदासीनता को दूर करना, जनता को शिक्षा देना, नीति निर्धारित करना, इत्यादि का पालन करवाना आदि।

ब्रिटिश दल प्रथा की सबसे प्रमुख विशेषता द्विदल व्यवस्था है। दूसरी व्यवस्था केन्द्रीकरण है। दल शासन जो केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम है, तीसरी विशेषता है। दल साहचर्य, नेता का शासन ससद् सदस्य पर नियन्त्रण, वर्ग प्रकृति, लूट प्रथा तथा अवलम्बन का अभाव निरन्तर कार्यशीलता तथा उच्च कोटि का आचरण ब्रिटिश दल-व्यवस्था की अन्य विशेषताएँ हैं।

इगलैंड के राजनीतिक दलों का इतिहास बहुत पुराना है।
अनुदार दल, उदार दल तथा श्रमिक दल इगलैंड के प्रमुख दल हैं।

## प्रश्न

1 Discuss the importance of political parties in a democratic state with special reference to England
(इगलैंड के प्रसग मे प्रजातात्रिक राज्य मे राजनीतिक दलो के महत्त्व का वर्णन कीजिए।)

2 Mention the main features of the British party system and compare them with those of America and France
(ब्रिटिश दल-प्रथा की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिए और अमेरिका तथा फ्रास से उनकी तुलना करें।)

3 Describe the organisation, aims and methods of parties in England
(Punjab U 1941, 43)
(ब्रिटिश राजनीतिक दलो के सगठन, उद्देश्य तथा कार्यकरण की विधि का वर्णन कीजिए।)

4 "The distinguished mark of political parties in Britain is that they are parties of principle, that is, they profess the purpose of governing or of opposing Government in the name of general design of political values, They profess a broad social goal, that of conservation or liberation or communism or catholism" Discuss
("ब्रिटिश राजनीतिक दलो की विशिष्टता यह है कि वे सिद्धात पर आधारित है, अर्थात् उनका लक्ष्य राजनीतिक आधार पर सरकार का समर्थन या विरोध करना है। उनका उद्देश्य सामाजिक अभीष्ट, जैसे अनुदारवादी या उदारवादी, साम्यवादी या कैथालिज्म है।" इस कथन की समीक्षा करें।)

5 "Two party system the permanent features of the British political life" Compare the two party system of England with the multi-party system of France
("द्विदल प्रथा ब्रिटिश राजनीतिक जीवन की सदैव से विशेषता रही है।" ब्रिटन की द्वि-दल प्रथा की तुलना फ्रास के बहुदलीय प्रथा से करें।)

6 Trace the growth and development of party system in England
(इगलैंड मे दल-पद्धति के विकास का वर्णन कीजिए।)

7 Compare and contrast the working of the party system in England and France (B U '55 S '59 S '61 S, R U '62 A)
(इगलैंड और फ्रास की दल पद्धतियो का तुलनात्मक मूल्याकन करे।)

— o —

*"Local Assemblies of citizens Constitute the strength of free peoples Town meetings are to liberty what Primary Schools are to science, they bring it within the peoples reach They teach men how to use and enjoy it A nation may establish a system of free Government but without the spirit of Municipal institutions, it cannot have the spirit of liberty"*

—De Tocqueville

# १२ स्थानीय स्वशासन
## (Local Self-Government)

१ विकास ।
२ विशेषताएँ ।
३ वर्त्तमान सगठन ।
४ लदन का प्रशासन ।
५ केन्द्रीय नियन्त्रण ।

प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था मे स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ का महत्वपूर्ण स्थान है। ये सस्थाएँ प्रजातन्त्र के विद्यालय के रूप में काय करती है। ये नागरिको को नागरिकता का व्यावहारिक प्रशिक्षण देती है, उन्हे शासन-कला सिखाती है और उनमे नागरिक भावना जाग्रत करती तथा राजनीतिक चेतना फैलाती है। डी टॉकविले के शब्दो मे "स्वतन्त्र राष्ट्रो की शक्ति उनके नागरिको की स्थानीय सभाओ में रहती है। विज्ञान के लिए जो काम प्राथमिक शिक्षालय करते है वही काम नगर सभाएँ स्वतन्त्रता के लिए करती है। ये स्वतन्त्रता को जनता तक पहुँचाती है। ये मनुष्यो को यह सिखाती है कि इस स्वतन्त्रता का किस तरह प्रयोग व भोग किया जाय। कोई राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार भले स्थापित कर ले, स्थानीय सस्थाओ के बिना उसमें स्वतन्त्रता की भावना नहीं आ सकती।" इङ्गलैड की स्थानीय सस्थाओ के महत्व पर प्रकाश डालते हुए ब्लैक स्टोन ने कहा है कि "इङ्गलैंड के नागरिको की स्वतन्त्रता का सबसे बडा श्रेय उनकी स्थानीय सस्थाओ को है। अपने पूवज सैक्सनो के समय मे ही अग्रेजो ने अपने ही द्वार पर नागरिको के अधिकारो और कर्त्तव्यो का ज्ञान प्राप्त किया है।

## १ ब्रिटिश स्थानीय सस्थाओ का विकास

इङ्गलैंड की स्थानीय शासन व्यवस्था लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। इसका वर्त्तमान स्वरूप सदियो के विकास का परिणाम है। यह विकास मुख्यत बिना किसी पथ प्रदर्शन और योजना के हुआ है। सैक्सन युग म शायर, हण्ड्रेड, टाउनशीप और बौरो स्थानीय स्वशासन की मुख्य इकाइयाँ थी। नार्मन विजय के बाद शायर काउन्टी बन गये हण्ड्रेड समाप्त हो गये, टाउनशीप सामन्तो के हाथ में चले गये और केवल बौरो अपने पूर्व रूप में जीवित रहे। कुछ समय के बाद टाउनशीप का स्थान पेरिश नामक इकाई ने ले लिया। मध्ययुग के अन्तिम चरण

में इङ्गलैंड में स्थानीय शासन की तीन मुख्य इकाइयां थी—काउन्टी, बौरो और पेरिश। काउन्टी का शासन जस्टिश ऑफ दी पीस (Justice of the Peace) के हाथ में था। उनकी नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती था। बौरो का निर्माण विधि द्वारा होता था। यह शहरी संस्था थी। मेयर, ऑल्डरमेन और पार्षद (Councillors) बौरो के प्रमुख अधिकारी थे। पेरिश एक देहाती और बहुत हदतक असंगठित इकाई थी। काउंटी और पेरिश के काम सीमित थे जबकि बौरो के कार्य अनेक प्रकार के थे।

ट्यूडर, स्टुअर्ट और हानोवर काल तक स्थानीय शासन की उपयुक्त व्यवस्था प्रचलित रही। १९वीं शताब्दी के शुरू में औद्योगिक क्रांति के चलते इङ्गलैंड की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक परिवर्त्तन हुए। परिणाम-स्वरूप घनी आबादी वाले औद्योगिक क्षेत्रों का देश भर में विकास हुआ जिसमें अच्छी सड़कों, अच्छी सफाई की व्यवस्था आदि की आवश्यकता पड़ी। इसका परिणाम यह हुआ कि देश भर में तरह-तरह के स्थानीय क्षेत्रों का विकास होने लगा, जिनके अधिकार-क्षेत्रों में विरोध के कारण स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में अराजकता भी फैल गयी। एक समय ऐसा आया कि इङ्गलैंड में विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाओं की संख्या २७,००० तक पहुँच गयी और अट्ठारह प्रकार के स्थानीय कर जनता पर लगाये गये। फलतः स्थानीय शासन व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता पड़ी, लेकिन शासक वर्ग कोई क्रांतिकारी कदम उठाने के पक्ष में नहीं था। अतः सुधार के हेतु शनैः-शनैः कदम उठाये गये।[1]

शहरी क्षेत्रों के सम्बन्ध में सुधार हेतु कदम उठाना नितांत आवश्यक हो गया था क्योंकि औद्योगीकरण ने नई समस्यायें पैदा कर दी थी। नगरों की स्थानीय संस्थाओं के सुधार व पुनर्गठन के हेतु संसद् ने १८३५ में म्यूनिसिपल कारपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) पारित किया। इसने काउण्टी सरकार को पुनर्गठित किया और जस्टिस ऑफ दी पीस की शक्तियों को निर्वाचित काउन्टी कौंसिल को हस्तांतरित कर दिया। सन् १८८८ में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act, 1888) को काउण्टियों की शासन व्यवस्था को संगठित करने के लिए पारित किया गया। १८९४ के डिस्ट्रिक्ट और पैरिश परिषद अधिनियम (District and Parish Councils Act, 1894) के द्वारा ग्राम एवं नगरी जिलों का संगठन हुआ। इसके द्वारा विशेष जिला (Special districts) बोर्डों और कमीशनों को समाप्त कर उनके स्थान पर केवल दो देहाती स्थानीय संगठनों को रखा गया जिन्हें नगरी जिला और ग्रामीण जिला ( Urban District and Rural District ) कहा गया। इसका उद्देश्य स्थानीय शासन को एकीकृत शासन (Unified administration) का रूप देना था। १९२९ और १९३३ के स्थानीय शासन अधिनियमों (Local Government Ac , 1929,

1 "At one time it was estimated that there were more than 27,000 different local authorities in England and that 18 different kinds of local taxation were being levied on the people. The jungle of jurisdiction had become so dense that nobody could find his way through it. Yet the national authorities were reluctant to take the reform of local government in hand and make a job of it, for parliament has always disliked to reconstruct anything from top to bottom at one stroke. With characteristic caution therefore, they went at the work piecemeal."

*"Local Assemblies of citizens Constitute the strength of free peoples Town meetings are to liberty what Primary Schools are to science, they bring it within the peoples reach They teach men how to use and enjoy it A nation may establish a system of free Government but without the spirit of Municipal institutions, it cannot have the spirit of liberty"*

—De Tocqueville

# १२ स्थानीय स्वशासन

## (Local Self-Government)

१ विकास ।
२ विशेषताएँ ।
३ वत्तमान सगठन ।
४ लदन का प्रशासन ।
५ केद्रीय नियत्रण ।

प्रजाताल्रिक शासन व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ का महत्वपूर्ण स्थान है। ये सस्थाएँ प्रजातन्त्र के विद्यालय के रूप में काय करती हैं। य नागरिको का नागरिकता का व्यावहारिक प्रशिक्षण देती है, उन्ह शासन-कला सिखाती ह और उनमें नागरिक भावना जाग्रत करती तथा राजनीतिक चेतना फैलाती ह। डी टॉकविले के शब्दो मे 'स्वतन्त्र राष्ट्रो की शक्ति उनके नागरिका की स्थानीय सभाओ मे रहती है। विज्ञान के लिए जो काम प्राथमिक शिक्षालय करते है, वही काम नगर सभाएँ स्वतन्त्रता के लिए करती है। ये स्वतन्त्रता को जनता तक पहुँचाती है। य मनुष्यो को यह सिखाती है कि इस स्वतन्त्रता का किस तरह प्रयोग व भोग किया जाय। कोई राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार भले स्थापित कर ले, स्थानीय सस्थाओ के बिना उनमे स्वतन्त्रता की भावना नही आ सकती।" इङ्गलैड की स्थानीय सस्थाओ के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए ब्लैक स्टोन ने कहा है कि "इङ्गलैड के नागरिको की स्वतन्त्रता का सबसे बडा श्रेय उनकी स्थानीय सस्थाओ को है। अपने पूवज सैक्सनो के समय से ही अग्रेजो ने अपने ही द्वार पर नागरिको के अधिकारो और कत्तव्यो का ज्ञान प्राप्त किया है।"

### १ ब्रिटिश स्थानीय सस्थाओ का विकास

इङ्गलैंड की स्थानीय शासन व्यवस्था लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। इसका वत्तमान स्वरूप सदियो के विकास का परिणाम है। यह विकास मुख्यत बिना किसी पथ प्रदशन और योजना के हुआ है। सैक्सन युग म शायर, हन्ड्रड, टाउनशीप और बौरो स्थानीय स्वशासन की मुख्य इकाइयाँ थीं। नार्मन विजय के बाद शायर काउन्टी बन गये हन्ड्रेड समाप्त हो गये टाउनशीप सामन्तो के हाथ में चले गये और केवल बौरो अपने पूव रूप में जीवित रहे। कुछ समय के बाद टाउनशीप का स्थान पेरिश नामक इकाई ने ले लिया। मध्ययुग के अन्तिम चरण

में इङ्गलैंड में स्थानीय शासन की तीन मुख्य इकाइयाँ थी—काउन्टी, बौरो और पेरिश। काउन्टी का शासन जस्टिस ऑफ दी पीस (Justice of the Peace) के हाथ में था। उनकी नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती थी। बौरो का निर्माण विधि द्वारा होता था। यह शहरी संस्था थी। मेयर, ऑल्डरमेन और पार्षद (Councillors) बौरो के प्रमुख अधिकारी थे। पेरिश एक देहाती और बहुत हद तक असंगठित इकाई थी। काउन्टी और पेरिश के काम सीमित थे जबकि बौरो के कार्य अनेक प्रकार के थे।

ट्यूडर, स्टुअर्ट और हानोवर काल तक स्थानीय शासन की उपर्युक्त व्यवस्था प्रचलित रही। १९वीं शताब्दी के शुरू में औद्योगिक क्रांति के चलते इङ्गलैंड की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक परिवर्त्तन हुए। परिणाम-स्वरूप घनी आबादी वाले औद्योगिक क्षेत्रों का देश भर में विकास हुआ जिसमें अच्छी सड़कों, अच्छी सफाई की व्यवस्था आदि की आवश्यकता पड़ी। इसका परिणाम यह हुआ कि देश भर में तरह-तरह के स्थानीय क्षेत्रों का विकास होने लगा, जिनके अधिकार-क्षेत्रों में विरोध के कारण स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में अराजकता-सी फैल गयी। एक समय ऐसा आया कि इङ्गलैंड में विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाओं की संख्या २७,००० तक पहुँच गयी और अट्ठारह प्रकार के स्थानीय कर जनता पर लगाये गये। फलतः स्थानीय शासन व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता पड़ी, लेकिन शासक वर्ग कोई क्रांतिकारी कदम उठाने के पक्ष में नहीं था। अतः सुधार के हेतु शनैः-शनैः कदम उठाये गये।[1]

शहरी क्षेत्रों के सम्बन्ध में सुधार हेतु कदम उठाना नितांत आवश्यक हो गये थे क्योंकि औद्योगीकरण ने नई समस्यायें पैदा कर दी थी। नगरों की स्थानीय संस्थाओं के सुधार व पुनर्गठन के हेतु संसद् ने १८३५ में म्यूनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) पारित किया। इसने काउण्टी सरकार को पुनर्गठित किया और जस्टिस ऑफ दी पीस की शक्तियों को निर्वाचित काउन्टी कौंसिल को हस्तांतरित कर दिया। सन् १८८८ में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act, 1888) को काउण्टियों की शासन-व्यवस्था को संगठित करने के लिए पारित किया गया। १८९४ के डिस्ट्रिक्ट और पैरिश परिषद् अधिनियम (District and Parish Councils Act, 1894) के द्वारा ग्राम एवं नगरी जिलों का संगठन हुआ। इसके द्वारा विशेष जिलों (Special districts) बोर्डों और कमीशनों को समाप्त कर उनके स्थान पर केवल दो देहाती स्थानीय संगठनों को रखा गया जिन्हें नगरी जिला और ग्रामीण जिला ( Urban District and Rural District ) कहा गया। इसका उद्देश्य स्थानीय शासन को एकीकृत शासन (Unified administration) का रूप देना था। १९२९ और १९३३ के स्थानीय शासन अधिनियमों (Local Government Act, 1929,

1 "At one time it was estimated that there were more than 27 000 different local authorities in England and that 18 different kinds of local taxation were being levied on the people The jungle of jurisdiction had become so dense that nobody could find his way through it Yet the national authorities were reluctant to take the reform of local government in hand and make a job of it, for parliament has always disliked to reconstruct anything from top to bottom at one stroke With characteristic caution there fore, they went at the work piecemeal"

1933 के द्वारा स्थानीय निकायो को केन्द्र से सहायता मिलने लगी और उनके अधिकारो की कानूनी व्याख्या की गई। १९३६ के सार्वजनिक स्वास्थ्य और विकास अधिनियम ने स्थानीय अधिकारियो के कार्यों को और भी स्पष्ट किया। स्थानीय शासन अधिनियम, १९५० (Local Government Act, 1950) ने स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्रो और अधिकारो के परिवर्तन के लिए और निरीक्षण के लिए व्यवस्था की और काउन्टी सेवाओ को कुछ उत्तरदायित्व सौंपने का प्रबन्ध किया साथ ही स्थानीय सरकार की व्यवस्था में परिवर्तन किया गया। इस प्रकार वर्षों के बाद विभिन्न अधिनियमो के द्वारा इङ्गलैंड के स्थानीय शासन के ढाचे में परिवर्तन लाया गया और उसे सगठित किया गया।

## २ ब्रिटिश स्थानीय शासन की विशेषताएं

ब्रिटिश स्थानीय शासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित है —

(i) विकासशील ब्रिटिश स्थानीय संस्थायें सदियो के विकास का परिणाम है। इनका विकास क्रमिक ढग से हुआ है। इनका विकास ब्रिटिश संविधान की ही भाति लोगो की राजनीतिक चेतना के विकास के साथ-साथ हुआ है। यह विशेष उल्लेखनीय है कि विकास की यह प्रक्रिया किसी योजनानुसार नही हुई। मुनरो के शब्दो मे, "इगलैंड के स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था एक ऐसे लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है जो अधिकाशत अनियन्त्रित एव अनियोजित रहा है।"[1] इस प्रकार ब्रिटेन मे स्थानीय संस्थाओ की जड अतीत मे देखने को मिलती है।

(ii) लिखित कानून का परिणाम—ब्रिटिश संवैधानिक संस्थाओ की भाति स्थानीय संस्थायें भी विकास का परिणाम है लेकिन एक ओर संवैधानिक संस्थायें मुख्यत अभिसमयो अर्थात अलिखित विधियो पर आधारित है जबकि स्थानीय संस्थाये पूर्णत लिखित कानूनो पर आधारित हैं। संसद ने समय-समय पर अधिनियम पास कर स्थानीय संस्थाओ के गठन और उत्तरदायित्वो का स्वरूप निर्धारित किया है।

(iii) विकेन्द्रीकरण—विकेन्द्रीकरण ब्रिटिश स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता है। फाइनर के अनुसार 'विकेन्द्रीकरण का अर्थ एक ऐसी व्यवस्था से है जिसमे सरकार के स्थानीय एव केन्द्रीय अनेक केन्द्र होते है तथा प्रत्येक को स्वतन्त्र अस्तित्व एव कार्यों का अधिकार प्राप्त होता है।'[2] काउटी बरोज (County Boroughs) पूर्णत स्वतन्त्र निकाय है काउण्टी (Cou ıı s) का दर्जा भिन्न है और नगरपालिका बरोज को भी बहुत हद तक स्वतन्त्र शक्तियाँ प्राप्त है। इस व्यवस्था को वस्तुत विकेन्द्रीकरण का नाम देना गलत होगा, भिन्न भिन्न स्थानीय संस्थायें स्वतन्त्र निकाय के रूप मे कार्य करती है। फाइनर के ही शब्दो म, 'हमारे यहाँ विकेन्द्रीकरण नही है, वरन पूर्ण स्वतन्त्रता का एक छोटा भाग है जो कि मुख्यत राष्ट्रीय इच्छा पर आधारित सगठित एकीकरण के

---

1 "It (local self government) is the result of a long historic evolution for the most part unguided and unplanned" —Munro

2 "By decentralization is meant a system in which ... are many centres of government local and central, each with a ... right of independent existence and functions" Finer

साथ मिलकर इसे स्वतंत्र इच्छा द्वारा स्थानीय परिस्थितियों के अनुकूल क्रियान्वित करने का प्रयास करता है। इस व्यवस्था को क्या नाम दिया जाना चाहिए, हम नहीं जानते।'[1]

(iv) समन्वयात्मक एकीकरण का विकास —प्रारम्भ में स्थानीय एवं केन्द्रीय सरकार को परस्पर विरोधी समझा जाता था। लेकिन आज वैसी स्थिति नहीं है, अब दोनों को एक दूसरे का पूरक माना जाता है। वर्तमान काल में दोनों इकाइयों के बीच पारस्परिक कटुता की भावना नहीं पायी जाती है। उन्हें राष्ट्रीय जीवन के रूप में देखा जाता है। थोड़े में आज दोनों इकाइयों का समन्वय देखने को मिलता है और प्रशासन के एकीकृत ढाँचे के दो अंगों के रूप में वे कार्य करती है।

(v) समिति व्यवस्था—ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था में समितियों का विशेष स्थान है। फाइनर ने उन्हें स्थानीय सरकार का 'वास्तविक कारखाना' कहा है। एक अन्य विद्वान ने उन्हें 'आँख, कान और नाक' कहा है। स्थानीय निकायों की परिषद समितियों के माध्यम से कार्य करती है। इंगलैंड में पाँच प्रकार की समितियाँ पायी जाती है—(i) स्थायी समितियाँ (Standing Committees), (ii) सुझावदात्री समितियाँ ( Persuasive Committees ), (iii) विशेष एवं सामाजिक समितियाँ ( Special and Ad hoc Committees ), (iv) कानूनी समितियाँ (Statutory Committees) और (v) उप समितियाँ ( Sub Committees)।

(vi) दलीय राजनीति का प्रभाव—यह एक विवादास्पद प्रश्न है कि स्थानीय शासन की संस्थाओं में राजनीतिक दलों को भाग लेना चाहिए या नहीं। भारत में आमतौर पर दलों को *स्थानीय प्रशासन से दूर रखने की चेष्टा की जाती है। लेकिन इंगलैंड में स्थानीय शासन की* संस्थाओं में राजनीतिक दल सक्रिय रूप से भाग लेते है। स्थानीय संस्थाओं में राजनीतिक दलों के संगठन पाये जाते हैं। चुनाव भी दलीय आधार पर लड़े जाते हैं। किन्हीं किन्हीं संस्थाओं में खासकर देहाती क्षेत्रों में, राजनीतिक दलों का विशेष प्रभाव देखने को नहीं मिलता है।

(vii) एकरूपता की कमी - एकरूपता की कमी ब्रिटिश स्थानीय स्वशासन की एक अन्य विशेषता है। स्थानीय संस्थाओं के संगठन, कार्य, कार्यकरण और नियमों में आपस में काफी विभिन्नता पायी जाती है। उदाहरणस्वरूप, स्थानीय निकायों के संगठन का आधार कहीं जनसंख्या है तो कहीं प्रदेश, कहीं वित्त है तो कहीं अन्य आधार। गत वर्षों में स्थानीय संस्थाओं के बीच कानून द्वारा एकरूपता लाने का प्रयास किया जा रहा है और उन्हें एक मान दण्ड पर लाने का प्रयास किया जा रहा है।

## ३ स्थानीय शासन का वर्तमान संगठन

विभिन्न सुधारों के फलस्वरूप इंगलैंड में छः प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ है—

१ काउण्टी ( County ),
२ काउण्टी बरो ( County Borough ),
३ बरो ( Borough ),

1 "We have not decentralization, but a small sphere of almost complete freedom, side by side with an organised integration founded mainly on a national will mitigated by pre-discretion to adopt and apply it to local circumstances what have to give, we do not know" —Finer

४ नगर जिला ( Urban District ),

५ ग्राम जिला ( Rural District ), तथा

६ पैरिश ( Parish ),

१९६४ के बाद समस्त इंगलैंड और वेल्स ५८ काउण्टियों में विभाजित है। काउण्टी के क्षेत्र के अन्तर्गत काउण्टी बरो, बरो, नगर और ग्राम मिले होते हैं। नगर और ग्राम जिला के अन्तर्गत पैरिश होते हैं। इनके अतिरिक्त लंदन की स्थानीय सरकार अलग है, जिसका रूप विशिष्ट है। इसका कारण यह है कि लंदन देश की राजधानी है, और इसकी समस्याएँ देश के अन्य भागों की समस्याओं से भिन्न है। इन समस्याओं के समाधान हेतु लंदन के लिए एक विशिष्ट प्रकार की शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी है। यहाँ पर हम स्थानीय स्वशासन की उपर्युक्त इकाइयों की अलग-अलग व्याख्या करेंगे।

(१) काउण्टी ( County ) —इंगलैंड की स्थानीय स्वशासन की इकाइयों में काउण्टी का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। यह स्थानीय स्वशासन का सबसे बड़ा तथा सबसे महत्त्वपूर्ण क्षेत्र है। काउण्टी दो प्रकार की होती है—

(क) ऐतिहासिक काउण्टी ( Historic County ) और

(ख) प्रशासकीय काउण्टी ( Administrative County)।

वर्तमान समय में सम्पूर्ण इंगलैंड और वेल्स का क्षेत्र ५२ ऐतिहासिक काउण्टियों में विभाजित है। ऐतिहासिक काउण्टियाँ स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ नहीं होतीं। फलतः इनकी न तो कोई प्रबंधकारिणी समिति होती है और न इनका कोई स्थानीय प्रशासन सम्बन्धी कार्य ही होता है। फिर भी इनका महत्त्व इसलिये है कि ये आज भी न्यायिक प्रशासन के क्षेत्र हैं और इन्हें नगरीय निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। उनमें एक शेरिफ, एक जस्टिस आफ पीस तथा एक लार्ड लेफ्टिनेंट होता है। इनकी नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती है।

प्रशासकीय काउण्टियों की स्थिति ऐतिहासिक काउण्टियों से सर्वथा भिन्न है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से प्रशासकीय काउण्टी का काफी महत्त्वपूर्ण स्थान है। इन काउण्टियों का निर्माण सन् १८८८ में स्थानीय सरकार अधिनियम के द्वारा हुआ था। सन् १९६५ में सम्पूर्ण इंगलैंड ४८ काउण्टियों में विभाजित है। प्रत्येक प्रशासकीय काउण्टी में एक परिषद होती है। परिषद प्रशासकीय काउण्टी का प्रशासकीय निकाय है। इसमें अध्यक्ष, एल्डरमैन (Alde man) तथा काउंसिलर ( Councillors ) होते हैं। एल्डरमैन तथा कौंसिलर्स मिलकर एक वर्ष के लिए अध्यक्ष का चुनाव करते हैं। वह "जस्टिस ऑफ पीस" ( Justice of Peace ) का कार्य करता है। 'कौंसिलर्स' का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से मतदाताओं के द्वारा तीन वर्ष की अवधि के लिए होता है। एल्डरमैन छः वर्ष की अवधि के लिए पार्षदों के द्वारा निर्वाचित होते हैं। इस सम्बन्ध में नियम यह है कि एल्डरमैन की संख्या पार्षदों की संख्या की एक तिहाई होगी। एल्डरमैन का कार्यकाल छः साल का होता है, परन्तु उनमें से आधे प्रत्येक तीन वर्ष पर अपना स्थान रिक्त करते हैं। एल्डरमैन को पार्षदों के समान ही अधिकार प्राप्त होता है। दोनों को मत देने का समान अधिकार है।

काउण्टी परिषद की बैठक वर्ष में चार बार होती है। उसे जो काम सौंपे गये हैं वे विभिन्न प्रकार के हैं। वह अपने अधीन काम करनेवाली स्थानीय संस्थाओं के काम की देख

भाल करती है। बडी सडकों की मरम्मत, आश्रमो, बाल अपराधियो का चरित्र सुधारना, स्कूलो एव औद्योगिक स्कूलों का खोलना, पुलिस का इतजाम करना आदि काम इस परिषद् को ही करने पडते हैं। यह काउण्टी मे शिक्षा की व्यवस्था भी करती है। परिषद सामान्यतया इन कार्यों को अपने अधीनस्थ स्थानीय सस्थाओ तथा कर्मचारियो से करवाती है। इसका मुख्य काम तो नीति बनाना है।

(२) काउण्टी बरो (County Borough) —कोई भी बरा जिसकी जनसख्या ७५,००० हो जाती है, काउण्टी बरो का दर्जा प्राप्त करने के लिये ससद के पास आवेदन पत्र भेज सकता है। यदि ससद उस आवेदन को स्वीकार कर लेती है तो वह बरो काउण्टी बरो बन जाता है। काउण्टी बरो को काउण्टी की शक्तियाँ दे दी जाती है। इसकी तुलना भारत के नगर निगमो से की जा सकती है। जिस प्रकार भारत मे बडे बडे नगरो की शासन-व्यवस्था के लिए नगर निगमो की स्थापना की गयी है उसी प्रकार इगलैंड मे बडे बडे नगरो के लिए काउण्टी बरो का निर्माण किया गया है। काउण्टी तथा बरो दोनो के अधिकार प्राप्त होने के कारण इसे काउण्टी बरो कहा जाता है। यद्यपि यह काउण्टी का ही एक भाग होता है, परन्तु इसकी शक्ति तथा अधिकार पृथक् होते है। सन् १९६५ मे इगलैंड तथा वेल्स मे कुल मिलाकर ८२ काउण्टी बरो थे।

(३) बरो (Borough) —स्थानीय शासन की दृष्टि से बरो का विशेष महत्त्व है। इसकी स्थापना एक आज्ञा-पत्र (Charter) के द्वारा होती है। जब कोई नगर जिला नगर की भाँति घनी आबादी वाला हो जाता है, तो वह ससद् के पास आज्ञा-पत्र के लिए आवेदन करता है। ससद द्वारा आज्ञा-पत्र प्रदान करने के बाद वह बरो मे परिणत हो जाता है। बरो छोटे-छोटे नगरो की शासकीय सस्था है। इसकी तुलना भारतीय नगरपालिकाओ से की जा सकती है।

बरो मे शासन सत्ता एक परिषद् मे निहित होती है जिसे बोरो परिषद् कहते है। इसकी रचना मेयर, पार्षद (Councillors) तथा एल्डरमैन (Alderman) के द्वारा होती है। परिषद् के सदस्यो की सख्या का बोरो चार्टर मे ही उल्लेख होता है। फिर भी, किसी भी बरो परिषद मे सदस्यो की सख्या छः से कम नही हो सकती तथा ४२ से अधिक नही हो सकती है। पार्षद प्रत्यक्ष रूप से तीन वर्ष के लिए तथा एल्डरमैन पार्षदो के द्वारा ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते है। एल्डरमैन के सम्बन्ध मे एक अन्य व्यवस्था यह है कि उनकी सख्या पार्षदो की सख्या की एक तिहाई होगी। पार्षद तथा एल्डरमैन मिलकर अपना एक अध्यक्ष चुनते है जिसे मेयर के नाम से पुकारा जाता है। वह एक वर्ष के लिए निर्वाचित होता है।

बरो परिषद को विधायी तथा कार्यपालिका दोनो प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त होती है वह अपने अधीन काम करने वाले कर्मचारियो को नियुक्त करती है तथा उनके काम की निगरानी करती है। स्वास्थ्य, सफाई, स्कूल तथा पुलिस से सम्बद्ध उसे काफी व्यापक अधिकार प्राप्त है। सन १९६५ मे इगलैंड तथा वेल्स मे २७६ बरो थे।

(४) नगर जिला (Urban District) —जब किसी ग्राम जिला की आबादी बढ जाती है और उसमे कुछ नगर सुलभ विशेषताएँ पायी जाने लगती है तो काउण्टी परिषद उसे नगर जिला बना देती है। नगर जिलो के भी वे ही काम होते है जो ग्राम जिलो के। नगर जिले का प्रबन्ध करने वाली समिति का कार्य राज मार्गों की देख-रेख, मकानों का प्रबध, सफाई सार्वजनिक

स्वास्थ्य, पानी की व्यवस्था, गैस बिजली व ट्राम मार्गों आदि की देख रेख का प्रबंध करना है। यदि नगर जिला की जनसंख्या २० हजार से अधिक हो जाती है तो उसे प्रारंभिक शिक्षा के ऊपर नियंत्रण का अधिकार मिल जाता है। नगर जिला परिषद् इसका शासकीय निकाय है। यह अपना अध्यक्ष स्वयं चुन लेती है और कार्य सुविधा के लिए समितियों का निर्माण कर लेती है। नगर जिलों की तुलना भारत में पायी जानेवाली "नोटीफाइड एरिया" ( Notified Area ) नामक संस्था से की जा सकती है। सन १९६५ में इंग्लैंड और वेल्स में ५६७ नगर जिले थे।

(५) ग्राम-जिला ( Rural Districts ) —अनेक ग्राम पैरिशों को मिलाकर ग्राम जिला का संगठन किया जाता है। ग्राम जिला की एक प्रतिनिधि संस्था होती है जिसे ग्राम जिला-परिषद् कहा जाता है। जिला के नागरिक परिषद के सदस्यों का चुनाव करते हैं और परिषद् के सदस्य अपने में से अथवा बाहर से एक अध्यक्ष का चुनाव कर लेते हैं। परिषद ग्राम-जिला की प्रबंधकारिणी संस्था है। यह सफाई, जल, जन स्वास्थ्य आदि का प्रबंध, छोटी सड़कों की देख-भाल करना, कुछ लाईसेंस का देना आदि काम करती है। परिषद् की बैठक एक माह में एक बार अवश्य होती है। यह अपना कार्य समितियों द्वारा सम्पादित करती है। ग्राम जिला पर काउण्टी परिषदों का नियंत्रण रहता है। ग्राम जिला की तुलना भारत की "टाउन एरिया" ( Town Area ) से की जा सकती है। सन् १९६५ में इंगलैंड तथा वेल्स में ४७३ ग्राम जिला थे।

(६) पैरिश ( Parish ) —पैरिश ब्रिटिश स्थानीय संस्थाओं में सबसे छोटी इकाई है। इंगलैंड की स्थानीय संस्थाओं में इसकी स्थिति उसी प्रकार की है जिस प्रकार की भारत में ग्राम पंचायतों की है। पैरिश की जनसंख्या अलग-अलग है। जिस पैरिश की जनसंख्या ३०० या उससे अधिक हो, वहां साधारणतया एक परिषद् का संगठन कर दिया जाता है। परिषद में सदस्यों की संख्या ५ से १८ तक होती है। इन सदस्यों का चुनाव तीन वर्ष के लिये होता है। जिन पैरिशों में जनसंख्या ३०० से भी कम होती है, वहां प्रशासकीय काम का संचालन पैरिश में निवास करने वाले सभी कर दाताओं की बैठक की देख-रेख में होता है। स्थानीय लोगों के अधिकारों की रक्षा करना, सड़कों के दोनों ओर बने पग मार्गों की मरम्मत करना, पानी, प्रकाश व सफाई का प्रबंध करना, प्रारंभिक शिक्षा की व्यवस्था करना, आदि कार्य पैरिशों के कार्य क्षेत्र में आते हैं। पैरिशों पर जिला परिषद तथा काउण्टी-परिषद् का नियंत्रण रहता है। सन १९६५ में इंगलैंड तथा वेल्स में करीब ७,५०० पैरिश-परिषदें थीं।

## ४ लंदन का प्रशासन

## ( The Government of London )

ब्रिटेन के स्थानीय प्रशासन में राजधानी लंदन के लिए एक पृथक व्यवस्था है। अपने ऐतिहासिक विकास, आकार एवं कुछ अन्य कारणों से यह इंगलैंड में अपने ढंग की अनुपम व्यवस्था है। ऐसा इसलिए है कि लंदन न केवल इंगलैंड की राजधानी है वरन देश का सबसे बड़ा आर्थिक तथा व्यापारिक केन्द्र है। लंदन नगर राजधानी का एक छोटा भाग है। आज भी इसका क्षेत्रफल एक वर्गमील के बराबर है। यह आधुनिक राज्य का प्राचीन रूप है। इसकी पुरानी सीमाएँ तथा पुराने ढंग की सरकार बिल्कुल नहीं बदली। लंदन नगर का प्रशासन मुख्यतः एक परिषद के द्वारा होता है जिसे 'कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल' कहा जाता है। इसमें लंदन के लार्डमेयर, एल्डरमैन तथा पार्षद्

(Councillors) होते है। लदन नगर महान लदन' ( Greater London ) का भी अपना एक शासकीय निकाय है जिसे "महान् लदन परिषद्" (Greater London Council) कहा जाता है। इसके अलावा 'मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट' (Metropolitan Police District) है, जिसका क्षेत्रफल लगभग ७०० वर्गमील है। इसका स्थानीय प्रशासन से कोई सम्बन्ध नही है। इसका सम्बन्ध मूलत पुलिस प्रशासन से है। यह शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने का काय करता है। पुलिस लदन की समस्त काउण्टियो की देख भाल करती है। परन्तु लदन नगर की अपनी अलग पुलिस व्यवस्था है।

## ५ स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियत्रण

### (Central Control over Local bodies)

इगलैण्ड म स्थानीय शासन की उपयुक्त विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि अग्रेजो को अपने स्थानीय प्रशासन का सचालित करने की पर्याप्त स्वतत्रता है। प्रत्येक स्थानीय सस्था म निर्वाचित परिषद की व्यवस्था की गयी है और उन्हे काफी महत्त्वपूर्ण काय दिये गये है। परन्तु इसका अर्थ यह नही है कि वहा स्थानीय सस्थाओ पर कोई केन्द्रीय नियन्त्रण नही है। स्थानीय प्रशासन मे कुछ अशा तक दक्षता तथा एकरूपता बनाये रखने के लिए केन्द्रीय सरकार को स्थानीय सस्थाओ पर नियत्रण रखना पडता है। इगलैण्ड म केन्द्र के पास स्थानीय सस्थाओ को नियत्रित करने के बहुत से तरीके है। सवप्रथम, ससदीय कानून के द्वारा ही स्थानीय सस्थाओ के नये क्षेत्र स्थापित होते है और पुराने क्षेत्रो को समाप्त किया जाता है। स्थानीय सस्थाओ को क्या करना चाहिए और क्या नही करना चाहिए, यह बात भी ससदीय कानून से ही निश्चित होती है। दूसरे, स्थानीय सस्थाओ को अपना काय चलाने के लिए केन्द्र के वित्तीय अनुदानो की आवश्यकता होती है। इन अनुदानो के माध्यम से केन्द्रीय सरकार को इन स्थानीय सस्थाओ पर नियत्रण रखने की असाधारण शक्ति प्राप्त हो जाती है। तीसरे, अपनी शक्तियो के दुरुपयोग की अवस्था मे अथवा उनका समुचित प्रयोग न करने की स्थिति म केन्द्रीय सरकार को उन्हे पदच्युत करने का अधिकार है।

*निष्कर्षत ब्रिटिश स्वायत्त शासन म जहा पर्याप्त रूप से स्वायत्तता वर्तमान है, वहा उन्हे नियन्त्रित करने के लिए शक्तिशाली केन्द्र की भी व्यवस्था है।*

## साराश

प्रजातात्रिक शासन व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन की सस्थाओं का महत्त्वपूर्ण स्थान है।

इगलैंड की स्थानीय शासन व्यवस्था लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। वर्षों के प्रयत्न के बाद विभिन्न अधिनियमों के द्वारा इगलैंड के स्थानीय शासन के ढाँचे में परिवर्तन लाया गया और उसे सगठित किया गया।

ब्रिटिश स्थानीय शासन की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं (i) विकासशील, (ii) लिखित कानून का परिणाम, (iii) विकेन्द्रीकरण, (iv) समन्वयात्मक एकीकरण का विकास, (v) समिति व्यवस्था (vi) दलीय राजनीति का प्रभाव, (vii) एकरूपता की कमी।

इगलैंड में छ प्रकार की स्थानीय सस्थाएँ हैं '१, काउन्टी (२) काउन्टी बरो (३) बरो, (४) नगर जिला (५) ग्राम जिला और (६) पैरिश।

विशेष महत्त्व के कारण लंदन के स्थानीय शासन की पृथक व्यवस्था है।

इगलैंड में स्थानीय सस्थाओं को पर्याप्त स्वतत्रता है, लेकिन दक्षता के दृष्टिकोण से उनपर नियन्त्रण की भी व्यवस्था है।

## प्रश्न

1 Describe briefly the importance of local goverament Give an account of the gradual growth of British system of local government
[स्थानीय शासन के महत्त्व पर संक्षिप्त प्रकाश डालिये। इंगलैंड के स्थानीय शासन के क्रमिक विकास को बतलाइए।]

2 Describe the chief organs of local self-government in Britain and their functions How does the Central Government exercise control over these local bodies ?
[ब्रिटेन की स्थानीय संस्थाओं के मुख्य अंगों तथा उनके कार्यों का वर्णन करें। उनपर केन्द्रीय सरकार किस तरह से नियंत्रण स्थापित करती है ?]

3 Name the different units of local goverament in Britain and show how they are administered
[ब्रिटेन में स्थानीय सरकार की विभिन्न इकाइयों के नाम बतलाइये और यह बतलाइये कि वे किस प्रकार प्रशासित होती हैं।]

4 'The British system of local goverenment is the result of a long historic evolution for the most part unguided and unplanned" Discuss
["ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था दीर्घ ऐतिहासिक विकास का परिणाम है जो बहुत हद तक पूर्व निर्दिष्ट और नियोजित नहीं रहा है' विवेचना कीजिए।]

5 Write a short note on the Government of London
[लंदन की सरकार पर संक्षिप्त टिप्पणी लिखिये।]

# अमेरिका का संविधान
# (THE CONSTITUTION OF U. S A)

*'The American Constitution is the most wonderful work ever struck of at a given time by the brain and purpose of man "* —Gladstone.

# १ अमरीकी संविधान की पृष्ठभूमि

## (General Background of the Constitution of the U S A)

| | |
|---|---|
| १ समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व— | समाजशास्त्रीय तत्त्वों के अध्ययन की आवश्यकता। |
| २ अमरीकी संविधान का महत्त्व— | महान् शक्तियों में एक, सर्वाधिक प्राचीन लिखित संविधान, भारतीयों के लिए महत्त्वपूर्ण, संविधान की श्रेष्ठता, स्थिर संविधान, मुख्य देन। |

## १ समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व

### ( Sociological Factors )

**समाजशास्त्रीय तत्त्वों के अध्ययन की आवश्यकता**—किसी भी देश का संविधान अन्तरिक्ष से पैदा नही होता, न तो वह आकस्मिकता की ही आत होता है। भले ही उसका निर्माण एक निश्चित काल मे हुआ हो, उसकी प्रकृति विभिन्न समाजशास्त्र-सम्बन्धी तत्त्वों के प्रभाव द्वारा ही निर्धारित होती है। भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियाँ उसका स्वरूप निश्चित करती हैं तथा समय और आवश्यकता की माग के अनुसार उसे परिमार्जित और संशोधित करती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान वर्त्तमान लिखित संविधानो मे सबसे प्राचीन संविधान है। इसका जन्म उस समय हुआ था जबकि फ्रास मे राजतन्त्र, रोम मे 'पवित्र साम्राज्य' (Holy Empire), कुस्तुन्तुनिया मे सुलतान खलीफा, पेकिंग मे 'स्वर्ग आदेश' (Mandate of Heaven) से विभूषित सम्राट और जापान मे संत साम्राज्य (Hermit Empire) था। वे राज्य वर्षों पूर्व अतीत के गर्भ मे विलीन हो गये जबकि अमरीकी संविधान सदियो के झझावातों को झेलते हुए आज भी सिर उठाये आदर्श पेश कर रहा है। संविधान के सैद्धान्तिक स्वरूप के प्रलेख को पढकर समझा जा सकता है, लेकिन उसके व्यावहारिक और सही रूप को समझने के लिए समाजशास्त्रीय तत्त्वों का अध्ययन आवश्यक है।

**(1) भौगोलिक स्थिति**—संयुक्त राज्य अमेरिका उत्तरी अमरीकी महाद्वीप के मध्य भाग मे स्थित है। इसके पूर्वी और पश्चिमी सीमा पर क्रमश अटलाटिक महासागर और प्रशान्त महासागर हैं, उत्तर मे कनाडा और दक्षिण में मेक्सिको राज्य तथा मेक्सिको की खाडी है। इसकी

भौगोलिक स्थिति इसे विश्व के अन्य देशों से अलग करती है। विश्व-राजनीति से विलगता की नीति को उसकी भौगोलिक स्थिति ने ही सफल बनाया है। जनतन्त्र के मार्ग में बाधक बाह्य आक्रमण तथा आन्तरिक अशान्ति, दोनों शत्रुओं से अमेरिका सदैव सुरक्षित रहा है। अतः अमरीकी जनतन्त्र के विकास में भौगोलिक स्थिति का पर्याप्त सहयोग रहा है।

(ii) महादेश का नेता :—संयुक्त राज्य अमेरिका अमरीकी महाद्वीप का अग्रणी राष्ट्र रहा है। स्वतन्त्रता के बाद उसने अमरीकी महादेश के राष्ट्रों के नेतृत्व की बागडोर अपने हाथ में ली। प्राकृतिक साधन, देश की विशालता, राजनीतिक एकता आदि कारणों ने उसे इस स्थान को प्राप्त करने में पर्याप्त सहयोग दिया। महादेश के नेता के रूप में ही राष्ट्रपति मुनरो ने 'अमरीकी महादेश में यूरोपीय राष्ट्रों का हस्तक्षेप नहीं' ( No interference of European countries in the affairs of the American countries) की नीति का प्रतिपादन किया। महादेशीय नेतृत्व ने संयुक्त राज्य को सबल राष्ट्र बनाया तथा कार्यपालिका की स्थिति को सुदृढ़ बनाया।

(iii) राजनीतिक पृथकत्व :—स्वतन्त्रता के बाद अमेरिकावासियों के सामने एक समस्या थी—देश की स्थिति को सुदृढ़ बनाना। इसके लिए सबसे आवश्यक था कि देश की आर्थिक नींव को ठोस बनाया जाय। देश में साधनों की भरमार थी। लेकिन इन साधनों के समुचित उपयोग के लिए शान्तिपूर्ण राजनीतिक वातावरण की आवश्यकता थी। अतः अमेरिका को भौतिक उन्नति के लिए यह आवश्यक था कि उसे शान्त वातावरण में पनपने का अवसर मिलता, लेकिन यह तब तक सम्भव नहीं था जबतक कि वह यूरोपीय राजनीति में प्रचलित "कुटिल उलझनपूर्ण सन्धियों" (Sinister Entangling Alliances) से दूर न रहे इसीलिए राष्ट्रपति मुनरो ने 'पृथकत्व के सिद्धान्त' ( Policy of Isolation) को मूर्त्त रूप दिया। इन नीतियों का द्वितीय विश्वयुद्ध तक अमेरिका ने अनुसरण किया, सिर्फ कभी कभी जब उसके हित को धक्का लगा तब वह अपने रास्ते से डगमगाया। इस नीति ने उसकी आर्थिक नींव को दृढ़ (Economic Stability) बनाया, संविधान को स्थिरता प्रदान की तथा संविधान के स्वाभाविक विकास में मदद पहुँचायी।

(iv) क्षेत्रफल :—क्षेत्रफल के दृष्टिकोण से संयुक्त राज्य अमेरिका विश्व [illegible] बड़े देशों में एक है। जिस समय इसकी स्थापना हुई थी, उस समय उसका क्षेत्रफल ३,१५,०६५ वर्गमील था और उसमें १३ राज्य थे। आज उसमें ५० राज्य हैं और उसका वर्तमान क्षेत्रफल ४,२६,७८६ वर्गमील है। उसका क्षेत्रफल भारत के क्षेत्रफल से २½ गुना, फ्रांस के क्षेत्रफल का २६ गुना तथा इंगलैंड के क्षेत्रफल का २५ गुना है, परन्तु सोवियत संघ के क्षेत्रफल के आधे से कम है। क्षेत्रफल सम्बन्धी अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि इसके राज्यों का क्षेत्रफल समान नहीं है। एक ओर टेक्सास और कैलिफोर्निया जैसे विशालकाय राज्य हैं, जिनके क्षेत्रफल क्रमशः २,६५,७८० और १,५८,३६० वर्गमील हैं, तो दूसरी ओर रोडद्वीप और डेलावर जैसे छोटे छोटे राज्य हैं, जिनके क्षेत्रफल क्रमशः १,२५० वर्गमील और १,०५० वर्गमील है। सोवियत संघ और स्विटजरलैंड के संघ की इकाइयों के आकार में भी विभिन्नताएँ हैं। आकार में अन्तर होने के बावजूद सभी इकाइयों को संविधान में समानता दी गयी है और उनकी स्वतन्त्रता को सुरक्षित करने की चेष्टा की गयी है। संविधान के संशोधन तथा सिनेट में उन्हें समान अधिकार है। क्षेत्रफल की विशालता

का विश्व राजनीति मे उसे अग्रणी स्थान हासिल करने मे बहुत बडा हाथ रहा है। साथ साथ आर्थिक साधनों के बाहुल्य के लिए भी उत्तरदायी है।

(v) जन संख्या —जन सख्या के दृष्टिकोण से भी सयुक्त-राज्य अमेरिका विश्व की महान् शक्तियो में एक है। विश्व मे इसका चौथा स्थान है, सिर्फ चीन, भारत और रूस की आबादी इससे अधिक है। वर्तमान समय मे इसकी जन सख्या लगभग १६,२५,००,००० है। फिर भी आबादी का घनत्व सिर्फ ५० ७ प्रति वर्गमील है, जबकि ग्रेटब्रिटेन का ८४८ और जापान का ४०० है। फलस्वरूप प्राकृतिक साधनो तथा कृषि योग्य भूमि की दृष्टि से यह जनसख्या अधिक नही है। अत इगलैण्ड, जापान आदि देशो की अपेक्षा इसकी आर्थिक कठिनाइयाँ और समस्याएँ नगण्य है तथा सामान्य जनता की आर्थिक दशा सतोषप्रद है। इस कारण शासको को पिछडे देशो के समान प्रारम्भिक आर्थिक समस्याओ का सामना नही करना पडता है, वे वृहद् राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं की ओर ही अधिक ध्यान देते हैं। जनता मे भी असतोष या विद्रोह का भय नही के बराबर रहता है। फलस्वरूप सविधान बिना किसी रुकावट के कायम रहता है, उसे अधिक बाधाओ का सामना नहीं करना पडता है तथा उसके मौलिक रूप मे अधिक परिवर्त्तन की आवश्यकता नही पडती। जनसख्या सम्बन्धी एक अन्य विशेषता के बारे मे लिखते हुए फरगूसन और मैक हेनरी ने कहा है कि "सयुक्त राज्य अमेरिका की आबादी की द्रुतगति से वृद्धि वर्तमान विश्व इतिहास की एक महत्त्वपूण घटना है। देहाती से शहरी स्वरूप मे परिवतन भी कम प्रभावपूर्ण नहीं है।"[1] नागरिककरण का राजनीति पर काफी प्रभाव पडा है। देहाती स्थानीय शासन का महत्त्व घट गया है, लेकिन प्रतिनिधियो की अधिकता के कारण देहाती क्षेत्र का अनुपात से अधिक विधायिकाओ मे बोल-बाला है। नागरिककरण के चलते गुटबन्दी की राजनीति (Pressure Politics) अधिक बढ गयी है तथा नयी समस्याओ को सुलझाने के लिए सरकारी सेवाओ की माग मे वृद्धि हो गयी है। कहा जाता है कि अमेरिका देशान्तरवासियो (Immigrants) का देश है। इससे उत्पन्न कठिन समस्याओ को सुलझाने के लिए सरकार को सतत प्रयत्नशील रहना पडा है, सरकार के काम भी बहुत बढ़ गये हैं।

(vi) जातियाँ, भाषाएँ तथा धर्म —सयुक्त-राज्य अमेरिका सोवियत रूस की तरह रग-बिरगी जातियो, भाषाओ और धर्मों की भरमार है। इस देश मे तीन वर्गों का बाहुल्य है—श्वेताग ( Whites ), नीग्रो ( Negroes ) और अन्य जातियो के लोग। १९५० ई० की जनगणना के अनुसार लगभग १४ करोड श्वेताग, १$\frac{1}{2}$ करोड नीग्रो तथा ७ लाख अन्य जातियो के लोग हैं। श्वेतागो में कई जातियों का सम्मिश्रण है, जैसे—अंग्रेज, आयरिश, फ्रांसीसी, जर्मन, इटालियन, पोलिश, सीरीयन, हंग्रियन, रूसी इत्यादि। इनके अतिरिक्त चीनी, जापानी तथा भारतीय भी अमेरिका मे जा बसे हैं। जातियो की विभिन्नता से देश की एकता को धक्का पहुँचा है। श्वेतांगो तथा नीग्रो लोगो में सदा से वैमनस्य रहा है और इस पारस्परिक घृणा ने ऐसी समस्याए पैदा की है, जो सरकार के लिए सरदर्द बन गयी हैं। विभिन्न जातियाँ सयुक्त राज्य में

1 "The rapid growth of population in the United States is considered of the outstanding phenomena of recent world history The shift from nantly Rural to mainly Urban is equally impressive" —Ferguson &

देशान्तरित हुई तो उन्होंने अपनी भाषाओं तथा सभ्यताओं को भी साथ लाया। लेकिन भाषा विवाद पर आज विजय प्राप्त की जा चुकी है और अंगरेजी भाषा की प्रधानता हो गयी है इसे ही राजभाषा स्वीकार कर लिया गया है। विभिन्न जातियों तथा भाषाओं के अलावे इस देश में विभिन्न धर्मों के अनुयायी भी हैं, जैसे—प्रोटेस्टेन्ट, रोमन कैथोलिक, यहूदी, ओल्ड कथोलिक, पोलिश, नेशनल कैथोलिक, बौद्ध इत्यादि। लेकिन इस धार्मिक विभिन्नताओं ने कोई समस्या पैदा नहीं की है, क्योंकि अधिकांश जनता ईसाई धर्म के ही किसी न किसी सम्प्रदाय के अनुयायी हैं। अमेरिकावासी मुख्यत भौतिकवादी हैं, धर्म को वे भौतिक अस्त्र के रूप मे मानते हैं। फिर भी जैसा कि लास्की के कथन का भाव है, "चर्च प्रभावपूर्ण गुट है लेकिन निर्णायक नहीं।"[1]

(vii) गुटबन्दी राजनीति —अमरीकी संविधान की कार्य-प्रणाली पर गुटबन्दी राजनीति' (Pressure Politics) का बहुत प्रभाव पड़ा है। 'गुटबन्दी राजनीति' का अर्थ है—समान हित तथा दृष्टिकोण वाले व्यक्ति संगठित होकर संघ, क्लब, यूनियन या लीग का निर्माण करते हैं और उनके द्वारा अपने हित की रक्षा या वृद्धि के लिए सरकार के कार्यों पर अवैधानिक तरीके से प्रभाव डालते हैं। बहुत-से व्यावसायिक हित, 'कम्पनिया कारपोरेशन, पार्टनरशिप आदि भी इस तरह के कार्य करते हैं। इस सम्बन्ध मे यह उल्लेखनीय है कि समाज मे विभिन्न हितों की इतनी भरमार है कि सामान्यतः निर्वाचित या नियुक्त अधिकारियों द्वारा उनका प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता है। अत प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व न मिलने के कारण वे सरकार को प्रभावित करने के लिए अवैधानिक ( Extra-legal ) तरीकों का सहारा लेते हैं। वे वाशिंगटन तथा राज्यों की राजधानियों मे अपना केन्द्रीय कार्यालय रखते हैं तथा विधायिका सभाओं के सदस्यों तथा प्रशासकों पर दबाव डालते हैं। यह कार्य वे 'कष्ट को दूर करने के लिए प्रार्थना का अधिकार' ( Right to *Petition for redress of grievances* ) के अन्तर्गत करते हैं। इस कार्य को 'लॉबिइंग" (Lobbying) कहते हैं। आज राष्ट्रीय स्तर पर कार्य करनेवाले लगभग २०० प्रमुख गुट हैं। इङ्गलैण्ड या भारत में इस तरह के गुट नहीं के बराबर पाये जाते हैं। फरगूसन और मैक हेनरी ने गुटों की व्याख्या करते हुए कहा है कि गुटबन्दी राजनीति अमरीकी सरकार का महत्वपूर्ण तत्त्व है।"[2]

(viii) आवागमन के साधन —वैज्ञानिक विकास मे अमेरिका विश्व मे सबसे अग्रणी राष्ट्र है। यह विकास संविधान के स्थायित्व तथा देश की एकता के लिए उत्तरदायी है। यद्यपि देश का क्षेत्रफल बहुत विशाल है और एक कोने से दूसरे कोने तक पहुँचने में बहुत सी प्राकृतिक कठिनाइयाँ हैं, तथापि आवागमन के साधनो (Media of communication) के अपार विकास के कारण पूरा देश एक छोटी इकाई बन गया है। आवागमन के साधन जाल से बिछे हुए हैं। जल, थल या वायु के मार्गों का इतना अधिक विकास हो गया है कि आसानी से तथा अत्यन्त कम समय मे देश का कोना कोना छाना जा सकता है। इसके अतिरिक्त संचार के साधनो में भी अन

1 'There have been periodical elemens of excitement but all in the churches have remained a vast pressure group whose organised hostility it is important to avoid *An avowed and militant atheist could hardly hope to be* elected to a political office of the first importance —*Laski*

2 'Pressure politics constitutes a very important element in American" —*Ferguson and McHenry*

घरत विकास हुआ है। विश्व का सबसे धनी देश होने के कारण अधिकतर अमेरिकावासी रेडियो, टेलीविजन, समाचार पत्र आदि का उपयोग करते हैं। इसी कारण प्राय अमेरिकावासी राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति से पूर्णतया भिज्ञ रहते हैं।

(ix) उच्च भौतिक और शैक्षणिक स्तर —संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रीय जीवन की एक प्रमुख विशेषता वहाँ के वासिन्दो का भौतिक एवं शैक्षणिक स्तर ( Material and educational standard ) है। अमेरिका व्यापारियो तथा धनिको का देश है। प्राय सभी लोग धनीमानी और खुशहाल हैं। यद्यपि समाज मे एक ओर धन-कुबेर और दूसरी ओर रक है, लेकिन ये रक अन्य देशो के धन-कुबेरो के भी कुबेर हैं। निम्न जीवन स्तर अन्य देशो के उच्च जीवन-स्तर से भी उच्च है। भौतिक स्थिति के अलावे शैक्षणिक स्तर भी काफी ऊँचा है। शिक्षा का महत्त्व इसी से स्पष्ट हो जाता है कि सैनिक प्रबन्ध के बाद सबसे अधिक खर्च सरकार शिक्षा पर ही करती है। भौतिक और शैक्षणिक-स्तर की उच्चता के कारण ही संविधान का सुगम विकास हो पाया है।

(x) व्यक्तिवाद प्रत्येक संविधान पर राष्ट्रीय परम्पराओ तथा राजनीतिक विचारधाराओ का प्रभाव पड़ता है। संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान भी इन प्रभावों से अछूता नही है। अत अमरीकी संविधान तथा जन-जीवन पर उन परम्पराओ की अमिट छाप है जिन्हें अमरीकी जनता के पूर्वज अपने साथ लाये थे। सोलहवीं तथा सतरहवीं शताब्दी मे धार्मिक अत्याचारो से त्रस्त होकर वे नयी दुनिया मे आये थे। वे मनुष्य की व्यक्तिगत महत्ता मे विश्वास करते थे। उनका दृढ विश्वास था कि मनुष्य स्वय अपने भाग्य का निर्माता है, भूत की पूजा से कोई लाभ नही, भविष्य की कमठता मे जीवन की गतिशीलता का रहस्य छिपा हुआ है। यह व्यक्तिवादी परम्परा एक पहलू है। इसी व्यक्तिवादी परम्परा का दूसरा पहलू शक्ति के प्रति घृणा है। चूँकि अमेरिका निवासियो के पूर्वजों को शासन के अत्याचार का सामना करना पड़ा था इसलिए यह स्वाभाविक था कि वे राज्य को न्यूनतम शक्ति देने के पक्ष मे थे। वे वैयक्तिक विषयो मे राज्य का न्यूनतम हस्तक्षेप चाहते थे। इतना ही नहीं, उनका यह भी विश्वास था कि जहाँ शक्ति होगी, वहाँ उसका दुरुपयोग भी होगा। इसलिए सरकार को कम से-कम शक्ति देनी चाहिए तथा उसकी शक्तियो पर पूर्ण नियन्त्रण रखना चाहिए। जेम्स बेक ने इसी विचार को इन शब्दो मे स्पष्ट किया है, "अमरीकी संविधान के निर्माता सरकार की शक्तियों के प्रति सतत ईर्ष्या से हुल्लसित थे। उनका विश्वास था कि सरकार की शक्ति जितनी ही अधिक होगी, उतना ही उसका दुरुपयोग होगा।"[1] व्यक्ति की मर्यादा, स्वतन्त्र प्रतियोगिता, श्रम की गरिमा, कार्य और सम्पत्ति के अधिकार और राज्य या वर्ग की निरकुशता से स्वतन्त्र उनके आदर्श थे। प्रो० लास्की ने ठीक ही कहा है कि "अमरीकी परम्परा मूलत व्यक्तिवादी रही है, जो राज्य को सदेहात्मक दृष्टि से देखती है।"[2]

---

1 "The Fathers of the American constitution were animated by a sleepless jealousy of governmental power, They believed that the greater such power, the greater the danger of its abuse" —*James Beck*

2 "The American tradition is, in essence, an individualist tradition which has tended to look upon the state with doubt and suspicion" —*Laski*

इस व्यक्तिवादी परम्परा के पीछे दो व्यक्तिवादी विचारको का प्रमुख हाथ रहा है—लॉक (Locke) और माटेस्क्यू (Montesquieu) का। लॉक सवैधानिक सरकार तथा उदारवाद का पिता कहा जाता है। अमरीकी राजनीतिक जीवन पर उसका इतना प्रभाव पडा कि १७७६ ई० की स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence) उसके लेखो की नकल थी। उत्तरदायी सरकार की स्थापना उसी के प्रभाव की देन थी। माटस्क्यू ने सरकार की शक्ति को नियन्त्रित करने का सिद्धात दिया। उसकी देन 'शक्तियो के पृथक्करण' (Separation of powers) के सिद्धात को सविधान में प्रमुख स्थान दिया गया। मेडिसन (Madison) और जेफसन (Jefferson), जो सविधान के प्रमुख निर्माता थे, वे भी उदारवाद के पोषक थे।

अमेरिका मे व्यक्तिवादी परम्परा के दो परिणाम हुए—समाज मे समानता और वैयक्तिक सम्पत्ति में आस्था की भावना। व्यक्ति की समानता इस परम्परा की एक प्रमुख प्रजातात्रिक तथा उग्रवादी तत्त्व है। साथ ही, जसा कि लास्की का कहना है, "इस व्यक्तिवादी परम्परा में कुछ रूढिवादी तत्त्व भी सन्निहित हैं, वह है सम्पत्ति के अधिकार में अटूट आस्था।"[1] इस तत्त्व ने अमरीकी प्रजातन्त्र को बहुमत हद तक प्रतिगामी बनाया है तथा उसे समाजवाद के माग की ओर बढने से रोका है। यह अमेरिका के राजनीतिक जीवन मे भ्रष्टाचार का कारण बन गया है।

लेकिन बीसवी शताब्दी के मध्य मे इस व्यक्तिवादी परम्परा को धक्का पहुँचा है। आज जैसा कि फरगुसन और मैक हेनरी ने कहा है, "शासक आधुनिक अमेरिकावासी को इस तरह घेरे हुए है जैसे कि उसके पूर्वजों ने स्वप्न में भी नहीं सोचा था।"[2] आज वे दिन लद गये, जब राज्य एक तरफ खडा रहता था और आर्थिक जीवन को स्वाभाविक रूप से चलने देता था। प्रत्येक क्षेत्र मे आर्थिक हो या सामाजिक, राज्य हस्तक्षेप कर रहा है। 'पालना से कब्र' (From cradle to grave) की कहावत को वह चरितार्थ कर रहा है। उसने राष्ट्र के आर्थिक जीवन को सचालित, समन्वित तथा योजनाबद्ध करने का उत्तरदायित्व ले लिया है। नयी नीति (New Deal) व्यक्तिवाद का स्पष्ट प्रतिकार था। यथेच्छवारिता के पोषण अमेरिकावासी आज सहायता और नेतृत्व के लिए सरकार की ओर देख रहे हैं। राजनीतिक दल भी बेकारी को दूर करने और कीमत के नियत्रण की बात करने लगे हैं।

## २ अमरीकी सविधान का महत्त्व

### (Importance of the American Constitution)

(1) महान् शक्तियो में एक —विश्व राजनीति के रगमच पर सयुक्त-राज्य अमेरिका आज नायक का पाट अदा कर रहा है। वह राजनीतिक शक्ति की चोटी पर विराजमान है। उसके एक इशारे पर विश्व की राजनीति करवट ले सकती है। वह पश्चिमी गुट, जो प्रजातात्रिक देशो का गुट है, का भाग्य-विधाता है। उनकी शक्ति के सहारे ही अनेक देशों में प्रजातन्त्र को

1 "If there is a revolutionary principle in the American tradition, based upon the rights of man, there is also a counter revolutionary principle based upon the rights of property —Laski

2 'Public authority surrounds the modern American in ways undreamed of by his forefathers —Ferguson and McHerry

/

पनपने का अवसर मिला है या मिल रहा है। यदि अमेरिका नही होता तो अधिनायकवाद या साम्यवाद अबतक सम्पूर्ण विश्व को निगल गया होता। थोडे मे, सयुक्त राज्य अमेरिका विश्व-राजनीति की दिशा का निर्णायक है और विश्व का सवशक्तिशाली, सवसम्पन्न तथा सवविकसित राष्ट्र है। अत यह किसी के लिए भी आवश्यक है कि वह ऐसे देश की शासन प्रणाली का ज्ञान प्राप्त करे।

(ii) सर्वाधिक प्राचीन लिखित सविधान —यद्यपि अमेरिका सबसे 'नयी दुनिया' है, इसका सविधान सर्वाधिक प्राचीन लिखित सविधान (oldest written constitution) है। यह सविधान १७८९ ई० मे लागू हुआ। उस समय रोम, चीन, जापान आदि प्राचीन राष्ट्रो में राजतन्त्र था। ये राजतन्त्र समय के झझावतो को न राह सके। आज वे इतिहास के केवल अध्ययन का विषय रह गये हैं। लेकिन अमरीकी सविधान १७० वर्षों से विद्यमान है। प्राय सभी आधुनिक जनतन्त्रात्मक सविधानों को इसने प्रभावित किया है। यहाँ तक कि विश्व का प्रथम समाजवादी राज्य सोवियत सघ भी उसके प्रभाव से अछूता नही रह सका। ग्लेडस्टोन ने एक बार कहा था कि "जिस प्रकार प्रगतिशील इतिहास से निकलनेवाला ब्रिटिश संविधान सबसे अधिक सूक्ष्म जीवधारी रचना है उसी प्रकार अमरीकी सविधान मनुष्य जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सबसे आश्चर्यपूर्ण कृति है।"[1]

(iii) भारतीयों के लिए महत्त्वपूर्ण —इसी प्रसग मे यह जान लेना भी आवश्यक है कि हम भारतीयो के लिए इस सविधान का विशेष महत्त्व है भारतीय सविधान का पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। भारतीय सविधान के निर्माताओ ने अमरीकी सविधान के कई तत्त्वो को उधार लिया। सविधान का सघात्मक स्वरूप, राष्ट्रपति की विशिष्ट शक्तिया, मौलिक अधिकार, प्रस्तावना का 'हम' भारत के निवासी, न्यायिक पुनर्विलोकन आदि अमरीकी सविधान के प्रभाव-क्षेत्र मे ही आते हैं। दूसरे रूप मे इसकी महत्ता इसलिए है कि स्वतन्त्रता के पश्चात् राष्ट्र निर्माण मे हमे अमेरिका से पर्याप्त सहयोग मिल रहा है और दोनो राष्ट्रो का सम्बन्ध बहुत ही घनिष्ठ है।

(iv) संविधान की श्रेष्ठता —अमरीकी सविधान की महत्ता का एक अन्य कारण सविधान की श्रेष्ठता (excellence) है। यह सविधान अनेक गुणों से विभूषित है और विश्व का सवश्रेष्ठ सविधान समझा जाता है। लार्ड ब्राइस का कथन है कि "सारी काट छांट करने के उपरान्त भी सयुक्त राज्य का सविधान अपनी योजना, जनता की स्थितियों के अनुकूल अपने को बदलना अपनी सादगी, लघुता तथा भाषा की स्पष्टता एव उपयुक्तता अपनी सिद्धान्त निश्चितता और विवरण की अनम्यता के उचित सम्मिश्रण की आन्तरिक उत्तमता के कारण अन्य सभी सविधानों से ऊँचा है।'[2]

---

1 "The American Constitution is the most wonderful work ever struck of at a given time by the brain and purpose of man" —*Gladstone*

2 'Yet after all deductions, it ranks above other written constitutions of the intrinsic excellence of its schemes its adaptation to the circumstances of the people its simplicity, brevity and precision of language, its judicious mixture of definiteness in principle with elasticity in detail' —*Bryce*

(v) स्थिर संविधान —अमरीकी संविधान के महत्त्व का दूसरा कारण इसकी स्थिरता है। देश विभिन्नताओं का घर है। अनेक जातियों, भाषाओं तथा धर्मों का यह देश है। किसी भी संविधान की सफलता के मार्ग मे इन तत्त्वो की विभिन्नता बाधक होती है, क्योंकि एकता तथा एक राष्ट्रीयता का जन्म नही हो पाता। संविधान के मार्ग मे दूसरी बाधा प्रारम्भ मे देश की कमजोर आर्थिक नीव थी और तीसरा बाधा थी आन्तरिक तथा बाह्य अशान्ति। अमरीकी संविधान इन बाधाओं को झेलता हुआ आज सुदृढ नीव पर खड़ा है। फ्रास, इटली, रूस, टर्की, जापान आदि सभी देशो मे संविधान सदा बदलते रहे हैं। अमरीकी संविधान ही संसार का एक मात्र संविधान है, जो इस अस्थिर युग मे अपनी आत्मा तथा बाह्य स्वरूप की दृष्टि से डेढ़ सौ वर्षों से स्थिर रहा है।

संयुक्त राज्य अमेरिका महान् राजनीतिक प्रयोगशाला है। पूरे राष्ट्र के राज्यो तथा हजारों स्थानीय क्षेत्रों मे लोक प्रशासन मे हर तरह से सम्भव प्रयोग हुए हैं।

(vi) गौण देन —प्रयोग पद्धति ने अनेक नये तथा श्रेष्ठ सिद्धातो का जन्म दिया है। शक्ति के पृथक्करण का सिद्धान्त, न्यायिक पुनर्विलोकन, अध्यक्षात्मक पद्धति का शासन, विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ आदि इस विशाल प्रयोग की देन हैं।

(vii) मुख्य देन —लेकिन इन देनो से भी महत्त्वपूर्ण देन—संघात्मक प्रजातन्त्र। पहले यहाँ दार्शनिको तथा राजनीतिज्ञो का विश्वास था कि संघात्मक प्रणाली सिर्फ छोटे देशो मे ही सफल हो सकती है तथा यह स्वभावतः एक कमजोर सरकार है। अठारहवी शताब्दी तक लोगो का यह विश्वास था कि जीवन, स्वतन्त्रता तथा सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए शासन की शक्तियो का केन्द्री करण आवश्यक है। लेकिन उन्नीसवी शताब्दी में अमेरिका ने इस विश्वास को गलत सिद्ध कर दिया। अमरीकी प्रयोग ने विश्व को यह दिखला दिया कि संघात्मक प्रणाली अनिवार्यतः कमजोर शासन प्रणाली है और इसके अन्तर्गत दृढ राष्ट्रीय शासन की स्थापना हो सकती है। अमरी सघ गृह युद्ध के संकट पर विजय प्राप्त की, तेरह राज्यो से पचास राज्यों में फैला और प्रजातन्त्र की आत्मा तथा व्यवहार के अनुकूल अपने मे परिवर्तन लाया। इस प्रकार अमरीकी संघात्मक प्रयोग ने यह सिद्ध कर दिया कि संघात्मक आधार पर जनतन्त्रात्मक सरकार अर्द्ध महादेश मे फैली हुई जनसंख्या की राजनीतिक आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकता है। इस प्रयोग ने इस सत्य को भी दर्शाया कि संघात्मक प्रणाली अन्य शासन प्रणालियो की तरह राष्ट्रीय संकट का दृढ़ता से सामना कर सकता है। अमेरिका के संघात्मक प्रयोग की सफलता को ही देखकर स्विट्जरलैंड, कनाडा, आस्ट्रेलिया, रूस, भारत आदि देशो ने इस शासन प्रणाली को अपनाया।

## सारांश

किसी भी संविधान, खासकर अमरीकी संविधान के अध्ययन के हेतु यहाँ के समाज-शास्त्रीय तत्वों के अध्ययन की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में अमेरिका की भौगोलिक स्थिति महादेश के नेता के रूप में उसकी स्थिति राजनीतिक पृथकत्व उसका क्षेत्रफल, जनसंख्या, जातियाँ भाषाएँ, धर्म, गुटबन्दी राजनीति, आवागमन के साधन, उच्च भौतिक तथा शैक्षणिक स्तर एवं व्यक्तिवाद विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।

अमरीकी संविधान का अध्ययन महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि अमरिका महान् शक्तियों में एक है, का संविधान सर्वाधिक प्राचीन एवं लिखित संविधान है। संविधान श्रेष्ठ तथा स्थिर है और उसकी अनेक मौलिक देन हैं। भारतीयों के लिए उसका अध्ययन विशेष महत्त्वपूर्ण है।

## प्रश्न

1 Mention the sociological factors determ ning the nature of the American Constitution
(अमरीकी सविधान को निर्धारित करनेवाले समाजशास्त्री सम्बन्धी तत्त्वो का उल्लेख कीजिए ।)

2 Discuss the importance of the American Constitution
(अमरीकी सविधान के महत्त्व की विवेचना करें ।)

3 The American Constitution is the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man " Explain and discuss the importance of the American Constitution
(' अमरीकी सविधान मानव जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सबसे आश्चयपूण कृति है ।" इस कथन की समीक्षा करें और अमरीकी सविधान के महत्त्व की विवेचना करें ।)

4 What is it in the U S A Constitution which makes study very significant for students of the comparative governments ? (Bhag U '65 A)
(अमरीकी सविधान मे ऐसी कौन सी बातें है जो तुलनात्मक शासन-पद्धतियो के दृष्टिकोण से महत्त्वपूण है ?)

(v) स्थिर संविधान —अमरीकी सविः
है । देश विभिन्नताओं का घर है । अनेक जातिय
सविधान की सफलता के माग मे इन तत्त्वो की वि
राष्ट्रीयता का ज म नही हो पाता । सविधान के
आर्थिक नीव थी और तीसरा बाधा थी आ तरिक तः
बाधाओ को झेलता हुआ आज सुदृढ नीव पर खडा
सभी देशो मे सविधान सदा बदलते रहे हैं । अमरीको
है, जो इस अस्थिर युग मे अपनी आत्मा तथा बाः
रहा है ।

सयुक्त राज्य अमेरिका महान् राजनीतिक प्रयोगः
स्थानीय क्षेत्रों मे लोक प्रशासन मे हर तरह से सम्भव प्रः

(vi) गौण देन —प्रयोग पद्धति ने अनेक नये स
शक्ति के पृथक्करण का सिद्धान्त, यायिक पुर्नावलोकन
प्रकार की स्थानीय सस्थाएँ आदि इस विशाल प्रयोग की दे

(vii) मुख्य देन —लेकिन इन देनो से भी महत्त्व
यहाँ दार्शनिको तथा राजनीतिज्ञो का विश्वास था कि सघाः
हो सकती है तथा यह स्वभावत एक कमजोर सरकार है ।
विश्वास था कि जीवन, स्वत त्रता तथा सम्पत्ति की सुरक्षा
करण आवश्यक है । लेकिन उन्नीसवी शताब्दी मे अमेः
दिया । अमरीकी प्रयोग ने विश्व को यह दिखला दिया कि
शासन प्रणाली है और इसके अ तगत दृढ राष्ट्रीय शासन म
युद्ध के सकट पर विजय प्राप्त की, तेरह राज्यो से पचास
तथा व्यवहार के अनुकूल अपने मे परिवतन लाया । इ
सिद्ध कर दिया कि सघात्मक आधार पर जनत त्रात्मक स
की राजनीतिक आवश्यकताओ की पूर्ति कर सकता है ।
सघात्मक प्रणाली अ य शासन-प्रणालियो की तरह रा
है । अमेरिका के सघात्मक प्रयोग की सफलता को ही देख
रूस, भारत आदि देशो ने इस शासन प्रणाली को अपनायाः

## साराश

किसी भी सविधान, खासकर अमरीकी सविधान के ः
अध्ययन का आवश्यकता है । इस सम्ब ध में अमरिका
उसकी स्थिति राजनीतिक पृथकत्व उसका क्षेत्रफल, जनसः
आवागमन के साधन, उच्च भौतिक तथा शैक्षणिक स्तर एव र्या

अमरीकी सविधान का अध्ययन महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि
सर्वाधिक प्राचीन एव लिखित सविधान है । सविधान श्रेष्ठ
भारतीयों के लिए उसका अध्ययन विशेष महत्त्वपूर्ण है ।

*"The Government of the United States ought to be studied, not as a static mechanism but as a living organism, not as moribund heritage from the past but as growing concern"*

# २ | सविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## ( Historical Background of the Constitution )

| | |
|---|---|
| १ उपनिवेशीकरण— | देशान्तरवासियो का आगमन, वर्णसकर सस्कृति का जन्म, उपनिवेश और उनके वर्ग, अधिकार-पत्र प्राप्त उपनिवेश, स्वामी प्रधान उपनिवेश, शाही उपनिवेश, उपनिवेशों मे स्थानीय शासन, औपनिवेशिक स्थिति से लाभ और हानियाँ। |
| २ स्वतन्त्रता— | क्रान्ति के कारण, पत्र व्यवहार समितियाँ, महाद्वीपीय कांग्रेस, स्वतन्त्रता की घोषणा। |
| ३ राज्यमण्डल— | सघ-निर्माण के प्रारम्भिक प्रयास, राज्यमडल की प्रकृति, राज्यमडल के दोष, राज्यमडल की सफलताएँ। |
| ४ सविधान— | फिलाडेलफिया सम्मेलन, उद्देश्य और सगठन, विधान का निर्माण तथा प्रवर्तन। |

प्रत्येक सविधान की जड अतीत के गर्भ में छिपी हुई है। अमरीकी सविधान भी इसका अपवाद नही है। अत वर्तमान सविधान के समुचित ज्ञान के लिए उसका ऐतिहासिक ज्ञान आवश्यक है। अध्ययन की सुविधा के लिए सविधान के विकास को चार भागो मे बाँटा जा सकता है —(१) उपनिवेशीकरण ( Colonization ), (२) स्वतन्त्रता ( Independence ) (३) राज्यमडल ( Confederation ) और (४) सविधान ( Constitution )।

### १. उपनिवेशीकरण
### ( Colonization )

देशान्तरवासियों का आगमन ( Arrival of Immigrants ) —नयी दुनिया का इतिहास आधुनिक युग का इतिहास है। १४९२ ई० में कोलम्बस ने इसके पश्चिमी तट का अन्वेषण किया और कैबट (Cabot) ने पूर्वी तट का। उन दिनों वहाँ भारतीय आदिम जातियों का निवास था। धीरे धीरे यूरोपीय राष्ट्रो का आगमन होने लगा और वे अलग-अलग उपनिवेशों की स्थापना करने लगे। सर्वप्रथम १६०७ ई० मे स्थायी रूप से जेम्सटाऊन मे आबादी बसी। १६२० ई० में प्रसिद्ध पिलग्रिम फादर्स ( Pilgrim Fathers ) प्लाईमाऊथ मे आ बसे। इसके बाद अपार

"*The Government of the United States ought to be studied, not as a static mechanism but as a living organism, not as moribund heritage from the past but as growing concern*"

# २ सविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## ( Historical Background of the Constitution )

| | | |
|---|---|---|
| १ | उपनिवेशीकरण— | देशान्तरवासियो का आगमन, वर्णसंकर संस्कृति का जन्म, उपनिवेश और उनके वर्ग, अधिकार-पत्र प्राप्त उपनिवेश, स्वामी प्रधान उपनिवेश, शाही उपनिवेश, उपनिवेशों मे स्थानीय शासन, औपनिवेशिक स्थिति से लाभ और हानियाँ । |
| २ | स्वतन्त्रता— | क्रान्ति के कारण, पत्र व्यवहार समितियाँ, महाद्वीपीय कांग्रेस, स्वतन्त्रता की घोषणा । |
| ३ | राज्यमण्डल— | संघ निर्माण के प्रारम्भिक प्रयास, राज्यमंडल की प्रकृति, राज्यमंडल के दोष, राज्यमंडल की सफलताएँ । |
| ४ | सविधान— | फिलाडेलफिया सम्मेलन, उद्देश्य और सगठन, विधान का निर्माण तथा प्रवर्तन । |

प्रत्येक सविधान की जड अतीत के गर्भ मे छिपी हुई है। अमरीकी सविधान भी इसका अपवाद नहीं है। अत वर्तमान सविधान के समुचित ज्ञान के लिए उसका ऐतिहासिक ज्ञान आवश्यक है। अध्ययन की सुविधा के लिए सविधान के विकास को चार भागो मे बाँटा जा सकता है —(१) उपनिवेशीकरण ( Colonization ), (२) स्वतन्त्रता ( Independence ) (३) राज्यमडल ( Confederation ) और (४) सविधान ( Constitution ) ।

### १. उपनिवेशीकरण
### ( Colonization )

देशान्तरवासियों का आगमन ( Arrival of Immigrants ) —नयी दुनिया का इतिहास आधुनिक युग का इतिहास है। १४६२ ई० मे कोलम्बस ने इसके पश्चिमी तट का अन्वेषण किया और कैबट (Cabot) ने पूर्वी तट का। उन दिनो वहाँ भारतीय आदिम जातियों का निवास था। धीरे धीरे यूरोपीय राष्ट्रों का आगमन होने लगा और वे अलग-अलग उपनिवेशों की स्थापना करने लगे। सर्वप्रथम १६०७ ई० मे स्थायी रूप से जेम्सटाऊन में आबादी बसी। १६२० ई० में प्रसिद्ध पिलग्रिम फादर्स ( Pilgrim Fathers ) प्लाईमाऊथ में आ बसे। इसके बाद अपार

संख्या मे यूरोपवासी यहाँ आने लगे, जैसे जर्मनी, पुर्तगाल, स्वीडन, आयरलैंड और फ्रांस के लोग। लेकिन इनमे अगरेजो की प्रधानता थी। यूरोप से इस निष्क्रमण के मुख्यत दो कारण थे। पहला कारण आर्थिक सम्पन्नता की आकाक्षा थी। उन दिनों यूरोपीय देशो मे, विशेष कर इगलैंड में, अपार आर्थिक सकट था। कृषि की दशा बुरी थी, बेकारी की समस्या बढ रही थी और लोगो की जीविका का चलना मुश्किल था। इसलिए जीविका की खोज में यूरोपीय देशान्तरवासियों की बाढ सी आ गयी। दूसरा कारण था धार्मिक विप्लव। सोलहवी और सतरहवीं शताब्दियों में राज्यों द्वारा विशेष धर्मों को प्रश्रय मिलता था और अन्य धर्मों के अनुयायियों पर अत्याचार होता था। लोगों के धर्म और रस्म रिवाज सकट में थे, अत उनलोगो को अपना देश छोडकर नयी दुनिया की शरण लेनी पडी।

**वर्णसकर संस्कृति का जन्म ( Birth of a hybrid culture )**—विभिन्न देशवासियो के आगमन ने अमेरिका मे एक वर्णसंकर सस्कृति को जन्म दिया। निष्क्रमणकारियो में अंग्रेजों का बाहुल्य था जिन्होने अपनी भाषा, स्वतन्त्रता, स्वशासन की परम्पराओ आदि का बीजारोपण इस देश मे किया। अन्य देशवासियो ने भी आशिक रूप में इस नयी सभ्यता पर प्रभाव डाला। फलत एक मिश्रित सस्कृति का जन्म हुआ जो मूलत अगरेजी थी, पर साथ साथ अन्य सस्कृतियो से भी प्रभावित थी। सेंट जॉन क्रेवेक्योर ने बडे ही रोचक ढग से इस नये राष्ट्र का वर्णन किया है—"तो फिर यह जीव, एक अमेरिका-निवासी है क्या ? वह या तो यूरोप का निवासी है अथवा यूरोपीय वशज है। इस देश में आप रक्त का एक अजीब सम्मिश्रण पाते हैं जो किसी अन्य देश में नहीं मिलता। मैं आपको ऐसा परिवार दिखा सकता हूँ जिसका पुरखा अँगरेज था, जिसकी स्त्री डच थी, जिसके बेटे ने फ्रांस की स्त्री से विवाह किया और मौजूदा चार बेटो ने चार भिन्न भिन्न जातियों की स्त्रियो से विवाह किया है। अमेरिकन वह व्यक्ति है जो अपने प्राचीन पक्षपातों को भुलाकर अपने नये जीवन से अपनी नयी सरकार एव अपनी नयी स्थिति से नूतन विचार एवं पक्षपात हीनता ग्रहण कर सकता है।"[1]

**उपनिवेश और उनके वर्ग**—१७३२ ई० तक समुद्र के किनारे किनारे १३ उपनिवशों ( Colonies ) की स्थापना हुई। ब्रिटेन ने पूर्वी भाग में लेब्राडर से फ्लोरिडा और अटलांटिक से मिसीसिपी के भू भाग पर अधिकार जमाया। स्पेन ने फ्लोरिडा पर आधिपत्य स्थापित किया, फ्रांस ने नोवास्कोटिया बडी झीलो ( Great Lakes ) के किनारे के भू भाग तथा, मिसीसिपी से लेकर मेक्सिको की खाडी के भूभाग पर विजय का झण्डा गाडा और हॉलैंड ने हडसन और डेलावेयर नदी की घाटियों पर दावा स्थापित किया। इन उपनिवेशों की स्थापना के लिए व्यापारिक कम्पनियों, व्यक्तियों या उपनिवेश वासियो के सगठनो को वैधानिक स्वीकृति लेनी पडी थी। इस आधार पर स्थापित उपनिवेशों के तीन वर्ग थे —

1 'What then is the American, this new man? He is either an European or the descendant of an European, hence that strange mixture of blood, which you find in no other country I could point out to you a family whose grandfather was an Englishman, whose wife was Dutch whose son married a French woman and whose present four sons have now four wives of different nations He is an American who, leaving behind him his ancient prejudices and manners receives new ones from the new mode of life he embraced, the new government he obeys, and the new rank he holds"

—St John Crevecer

(i) अधिकार-पत्र प्राप्त उपनिवेश (Charter Colonies) .—प्रथम वर्ग में वे उपनिवेश थे, जो प्रधानतः अधिकार प्राप्त कम्पनियों द्वारा बसाये गये थे। ये ब्रिटिश शासन के नियंत्रण में थे। मातृदेश की विधियों के प्रतिकूल विधि निर्माण नहीं कर सकते थे। फिर भी उन्हें पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त थी और वे लोकप्रिय तथा प्रजातांत्रिक सिद्धान्तों पर संगठित थे। प्रतिवर्ष गवनर का निर्वाचन होता, जिसे सम्राट औपचारिक स्वीकृति प्रदान करता था। व्यवस्थापिका के दोनों सदनों का वार्षिक निर्वाचन होता था। उन्हें विधि निर्माण की पूर्ण स्वतंत्रता थी। इन उपनिवेशों में निम्न, मध्य और उच्च श्रेणी के न्यायालय थे। इस प्रकार करीब करीब पूर्ण स्वायत्तता इन्हें प्राप्त थी। रोड द्वीप (Rhode Island) और कनेक्टीकट (Connecticut) इस वर्ग के उपनिवेश थे।

(ii) स्वामी प्रधान उपनिवेश (Proprietory Colonies) —दूसरे वर्ग में स्वामी-प्रधान उपनिवेश थे। क्रांति के समय इस प्रकार के तीन उपनिवेश थे—मेरीलैंड (Maryland), डीलावेयर ( Delawere ) और पेनसिल्वानिया ( Pennsylvania ) लार्डबाल्टीमोर और विलियम पेन तथा उनके उत्तराधिकारियों को पूर्व स्वामित्व दिया गया। स्वामी को गवनर या अन्य अधिकारियों को नियुक्त करने, विधायिका सभाओं की स्थापना करने, न्यायालयों और स्थानीय संस्थाओं का उपयोग निर्माण करने और क्राउन के विशेषाधिकारों का उपयोग करने के अधिकार दिये गये। विधि पर क्राउन को वीटो का अधिकार था तथा उच्चतम औपनिवेशिक न्यायालय से सपरिषद्-सम्राट ( King in Council ) में अपील की जा सकती थी।

(iii) शाही उपनिवेश (Royal Colonies) —तीसरे वर्ग में शाही उपनिवेश थे। इनकी संख्या सर्वाधिक थी। इनमें न्यू हैम्पशायर, न्यू जर्सी, जार्जिया, उत्तरी और दक्षिणी कैरोलिना शामिल थे। ये उपनिवेश पूर्णतः ब्रिटिश सम्राट् के नियन्त्रण में थे। इन उपनिवेशों की शासन-प्रणाली तथा स्वामी-प्रधान उपनिवेशों की शासन प्रणाली में विशेष अन्तर नहीं था। सम्राट् के प्रतिनिधि के रूप में गवनर की नियुक्ति होती थी। उसकी सहायता के लिए एक परिषद् रहती थी जिसका निर्वाचन होता था और उसकी विधियों की अंतिम स्वीकृति क्राउन से मिलती थी। १७७६ ई० तक इस रूप में ये उपनिवेश शासित हुए।

उपनिवेशों में स्थानीय शासन — अमरीकी उपनिवेशों की और प्रमुख स्थायी विशेषता स्थानीय संस्थाएँ ( Local government ) थी। आधुनिक काल की स्थानीय संस्थाओं का यहीं से प्रारम्भ होता है। न्यू इंगलैंड की प्रमुख देन शहरों (Towns) में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र था, दक्षिण में काऊन्टियों का विकास हुआ, जो स्थानीय शासन की उपयुक्त इकाइयाँ सिद्ध हुईं, मध्य के उपनिवेशों में स्थानीय शासन देहाती इकाइयों की नींव पड़ी और दक्षिण में बड़े-बड़े शहरों की शासन कला की शुरुआत हुई।

औपनिवेशिक स्थिति से लाभ और हानियाँ —इस औपनिवेशिक स्थिति (Colonization ) से अनेक लाभ और हानियाँ हुईं। जहाँ तक लाभ का प्रश्न है—सामान्य परम्परा, संस्कृति तथा भाषा का विकास हुआ। ब्रिटेन का सामान्य कानून स्वतन्त्रता का पोषक था। कानूनों में एकरूपता पैदा हुई, इंगलैंड ने आन्तरिक और बाह्य सुरक्षा को बनाये रखा। अन्ततः व्यापार पर ब्रिटिश नियन्त्रण से अन्य औपनिवेशिक व्यापार से माग में कोई बाधा न पैदा हो सकी। कुछ हानियाँ भी थीं, जैसे युद्ध या शांति में उपनिवेशों का भाग्य मातृदेश के साथ बँधा हुआ था, उनका भाग्य सम्राट् की मनमानी इच्छा पर आश्रित था और प्रतिनिधित्व के अभाव में संसद अहितकारी विधि का निर्माण कर सकती थी।

## २. स्वतन्त्रता
### ( Independence )

क्रान्ति के कारण ( Reasons of Revolution ) —जेम्सटाऊन की स्थापना और 'स्वतन्त्रता की घोषणा' के बीच १६९ वर्ष बीत गये, लेकिन उपनिवेशवासियों ने कभी भी स्वाधीनता की मांग नहीं की। इसी बीच सिर्फ छोटे-मोटे स्थानीय और व्यक्तिगत झगडे होते रहे। लेकिन धीरे धीरे शासन के भ्रष्टाचार तथा शोषण के कारण असन्तोष की आग भडकने लगी। स्वतन्त्रता संग्राम का कारण अधिकतर सैद्धांतिक था। ये उपनिवेश ब्रिटिश सम्राट् की सत्ता को स्वीकार करते थे, परन्तु उन्हें ब्रिटिश संसद का हस्तक्षेप मान्य नहीं था। जब अर्थाभाव के कारण सभी वस्तुओं पर अधिक कर लगाया जाने लगा तथा व्यापार और प्रशासन-सम्बन्धी कठोर नियम बनाये गये तो उपनिवेशों में तीव्र रोष व्याप्त हो गया। उपनिवेशों का कहना था कि "बिना प्रतिनिधित्व के कर नहीं लगाना चाहिए।"[1] ब्रिटिश द्वारा कर लगाये जाने के वे विरोधी थे। मुनरो ने कहा भी है, उन्हें "उपनिवेशों में प्रचलित शासन पद्धति के प्रति असन्तोष नहीं था। क्रान्ति इसलिए नहीं हुई कि उपनिवेश नया अधिकार-पत्र या निर्वाचित गवर्नर अथवा वयस्क मताधिकार चाहते थे। इसका आधारभूत कारण आर्थिक था जो व्यापार तथा कर सम्बन्धी प्रश्नों से सम्बन्ध था।"[2] जॉर्ज तृतीय के हठी व्यवहार तथा उसके प्रधानमन्त्री ग्रेनविल की शोषण प्रवृत्ति ने आग में घी का काम किया। १७६५ ई० में ब्रिटिश संसद् ने मुद्राक अधिनियम ( Stamp Act ) पारित किया। इससे उपनिवेशों में बडी उत्तेजना फैली। जॉन ऐडम्स पेट्रिक हेनरी, जैफसन आदि राष्ट्रवादियों ने इस स्थिति से लाभ उठाया और उपनिवेशों की रोषपूर्ण भावना को उभाड़ा। 'मानव स्वतन्त्रता' तथा 'शासन शासितों की इच्छाओं का दर्पण' जैसे भावोत्तेजक आदर्शों का प्रचार किया गया। प्रबल-विरोध के चलते मुद्राक अधिनियम रद्द तो कर दिया गया, लेकिन आयात शुल्क अधिनियम ( Import Duties Act ) पारित होने पर पुनः ज्वाला तीव्र हो उठी। इसी समय ब्रिटिश संसद् ने १७७३ ई० में 'चाय अधिनियम' (Tea Act) भी पास किया जिसके विरोध में मेसाचुसेटस में प्रदर्शन हुए, अतः संसद् ने पुनः १७७४ ई० में "मेसाचुसेट्स शासन अधिनियम" ( Massachuset's Government Act ) नामक दमनकारी अधिनियम पास किया। इससे अमरीकी उपनिवेशों में आतंक-सा फैल गया।

पत्र-व्यवहार समितियाँ ( Committees of Correspondence ) —अमरीकी क्रांति को मूर्त-रूप देने में "पत्र-व्यवहार समितियों" का पर्याप्त हाथ था। जब शासन विरोधी कार्यों को अवैध तथा दण्डनीय घोषित किया गया, तब इन्हीं समितियों के द्वारा उपनिवेशों का 'संयुक्त-गढ' ( United Front ) तैयार किया गया। १७७२ ई० में बोस्टन में प्रथम समिति की स्थापना हुई। कुछ ही वर्षों में सभी उपनिवेशों में ये फैल गईं। ये सिर्फ विचारों और सूचनाओं की अदला-बदला के ही साधन नहीं थी, बल्कि वर्तमान राजनीतिक दलों की तरह बहुत-से कार्य ये करने लगी। सभी शहरों काऊंटियों या अन्य औपनिवेशिक मामलों का प्रबन्ध इन्होंने अपने हाथ में ले लिया। इन समितियों ने ही महाद्वीपीय कांग्रेस को चुना उसके निर्णयों को लागू किया।

---

1 "No taxation without representation

2 "It should be pointed out however there was no general dissatisfaction with the type of government which existed in the various colonies The Revolution did not come because the colonies wanted new charters or elective or manhood suffrage Its underlying causes were *economic* they question of trade and taxation" —*Munro*

अत ठीक ही उ हें 'विद्रोह का साधन ( Force of the rebellion ) कहा गया है। उनके बिना न तो महाद्वीपीय काग्रेस की बैठक ही हो पाती और न स्वतन्त्रता की घोषणा को सफलता मिलती।

महाद्वीपीय काग्रेस ( Continental Congress ) —मेसाचुसेट्स के निवासियों ने क्रांति का नेतृत्व किया। उनके प्रयास के फलस्वरूप १७७४ ई० मे १२ उपनिवेशो के प्रतिनिधियों का सम्मेलन फिलाडेल्फिया नगर मे हुआ, जिसे 'प्रथम महाद्वीपीय काग्रेस' ( The First Continental Congress ) कहा जाता है। काग्रेस ने अधिकारो की घोषणा की, कष्टो ( Grievances) को दूर करने की प्रतिज्ञा की और 'महादेशीय सगठन' (Continental Association ) की स्थापना की गयी, जिससे विद्रोह का सगठन हो सके। अगले वर्ष भी सम्मेलन आमन्त्रित करने का निश्चय किया गया। तदनुरूप १८७५ ई० में द्वितीय महाद्वीपीयकाग्रेस (The Second Continental Congress) हुई। जाजिया के शामिल होने से इस बार कुल राष्ट्रों की सख्या १३ हो गयी। पहली काग्रेस की तरह इसमे अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित जनता के ही प्रतिनिधि थे। इस काग्रेस का विशेष महत्त्व इसलिए है कि मार्च १७८१ ई० तक यह 'सयुक्त-उपनिवेशो' की सरकार के अधिकारिक अग ( Official Organ ) के रूप काय करती रही। इस प्रकार यह अमेरिका की प्रथम राष्ट्रीय सरकार थी।

स्वतन्त्रता की घोषणा —काग्रेस की बैठक के समय तक बहुत कम लोग स्वतन्त्रता की आकाक्षा करते थे, लेकिन जब प्रधान सेनापति के रूप मे वाशिगटन ने स्वतन्त्रता का नारा बुलन्द किया तो अन्य नेताओं ने भी उसका समर्थन किया। अन्त मे वाजिनिया के हेनरी ली द्वारा प्रस्तावित स्वतन्त्रता उद्घोषणा को काग्रेस ने निर्विरोध रूप से २ जुलाई, १७७५ ई० को स्वीकार किया—"ये उपनिवेश पृथक् एव स्वतन्त्र राज्य हैं और स्वतन्त्र होने का अधिकार रखते हैं। ये ब्रिटिश सम्राट् के प्रति निष्ठा से मुक्त हो चुके हैं और इनका तथा ब्रिटिश राज्य का राजनीतिक सम्बन्ध सूत्र विच्छिन्न हो चुका है और हो जाना चाहिए तथा पृथक् एव स्वतन्त्र राज्यो की भाँति इन्हें युद्ध घोषणा करने, शान्ति घोषणा करने, सन्धियाँ करने, व्यापार करने तथा वे अन्य सभी कार्य करने का पूर्ण अधिकार है जो स्वतन्त्र राज्य अपने अधिकार से कर सकते हैं।"[1] यह घोषणा अमरीकी राष्ट्र के जन्म का 'प्रमाणपत्र' ( Birth Certificate of the American nation ) था। इस घोषणा द्वारा दो महत्वपूर्ण सवैधानिक प्रश्न पैदा हुए। प्रथम, क्या इससे राष्ट्र का जन्म हुआ ? द्वितीय, यदि जन्म हुआ तो एक राष्ट्र या तेरह राष्ट्रो का ? जस्टिस स्टोरी ने स्पष्ट शब्दो मे इन विवादो को सुलझाया है—एक तथ्यत स्थिति वाले ( De Facto Status ) राष्ट्र का जन्म हुआ, जिसे बाद मे कानून स्थिति ( De Jure ) प्राप्त हुई और घोषणा जनता की कृति होने के कारण एक सयुक्त राष्ट्र का जन्म हुआ, तेरह राष्ट्रों का नहीं। इस प्रकार सयुक्त राज्य अमेरिका की स्थापना हुई।

1 They solemnly publish and declare that these colonies are and have the right to be free and independent state that they are absolved from all allegiance from the British Crown and that all political connection between them and the State of Great Britain is and ought to be, totally dissolved and that as free and independent state, they have full power to levy war, clude peace, contract alliances, establish commerce and do all other acts things which independent states may have right to do

## राज्यमण्डल
## ( Confederation )

**संघ-निर्माण के प्रारम्भिक प्रयास** —राज्यमण्डल की स्थिति अमरीकी संविधान के विकास मे एक प्रमुख कदम था। यद्यपि १ मार्च, १७८१ ई० मे यह योजना सफल हुई, किन्तु इसके पूर्व भी इसके लिए कई बार प्रयास किये गये थे।

( i ) न्यू इंगलैंड राज्यमंडल ( New England Confederation ) —राज्यमडल की स्थापना के लिए यह प्रथम प्रयास था। यह मेसाचुसेट्स, प्लाईमाउथ, कनेक्टिकट तथा न्यू हैवन नामक उपनिवेशो के आदिवासियो से रक्षा के लिए एक मैत्री सघ था। परन्तु १६८४ ई० में आदिवासियो के आक्रमण के भय की समाप्ति के कारण इसे विघटित कर दिया गया।

( ii ) पेन योजना ( Penn Plan ) —१६९७ ई० मे विलियम पेन ने उपनिवेशो का सघ बनाने के लिए एक योजना तैयार की। इस सघ का प्रधान ब्रिटिश सम्राट् द्वारा नियुक्त एक आयुक्त ( Commissioner ) होता था। इसमे कांग्रेस को भी स्थान दिया गया था, जिसमें हर उपनिवेश के दो-दो प्रतिनिधि होते थे। इसका कार्य था, पारस्परिक वाद विवाद तथा समस्याओ पर सामूहिक हित की दृष्टि के विचार विनिमय तथा निश्चय करना। यह योजना भी कार्यान्वित न हुई।

( iii ) अल्बानी योजना ( Albany Plan ) —यह सबसे मशहूर योजना थी। १७५४ ई० मे ब्रिटिश सरकार के सुझाव पर अल्बानी में अमरीकी उपनिवेशों के प्रतिनिधियो की एक कान्फ्रेंस बुलायी गयी जिसमे बेंजामिन फ्रेंकलिन ने एक योजना प्रस्तुत की। इस योजना में एक महापरिषद् ( Grand Council ) की स्थापना का प्रस्ताव था और ब्रिटिश सम्राट द्वारा नियुक्त एक प्रेसिडेंट जेनरल ( President General ) की व्यवस्था थी। यद्यपि अल्बानी कांग्रेस ने इस योजना को स्वीकार कर लिया, परन्तु ब्रिटिश सरकार तथा अमरीकी उपनिवेशों के विधानमण्डलो की स्वीकृति न मिलने के कारण यह कार्यान्वित न हो सकी। फिर भी, १७७४ ई० की महाद्वीपीय कांग्रेस का मार्ग प्रशस्त करने मे वह सहायक सिद्ध हुई।[1]

**राज्यमंडल की स्थापना** —इस प्रकार राज्यमण्डल सम्बन्धी अनेक योजनाएँ सिर्फ काल्पनिक बनी रहीं। महाद्वीपीय कांग्रेस के कार्य का भी कोई कानूनी आधार नहीं था। वह केवल अल्पकालीन प्रबन्ध था। अत कांग्रेस की एक समिति को राज्यमण्डल का प्रारूप तैयार करने का भार सौंपा गया। १७७७ ई० में कांग्रेस ने प्रारूप को अपनाया। फिर उसे विभिन्न राज्यो के पास अनुसमर्थन के लिए भेजा गया और उनके द्वारा अनुसमर्थित होने पर १ मार्च, १७८१ ई० से उसे प्रभावी घोषित किया गया। राज्यमण्डल के अनुच्छेद ( Articles of Confederation ) ही सयुक्त राज्य अमेरिका के प्रथम सविधान थे।

**राज्यमंडल की प्रकृति** —राज्यमण्डल १३ उपनिवेशो का एक स्थायी सघ था। एक तरफ राज्यों ने सभी राज्यों की सुरक्षा, स्वतन्त्रताओं की रक्षा और पारस्परिक सामान्य हित के

---

1 Thus the Albany Plan came to naught, but it nevertheless rendered service in paving the way for the first continental Congress of the War —Munro.

उद्देश्य से आपस मे सगठन स्थापित किया और दूसरी ओर अपनी सार्वभौमिकता, स्वतन्त्रता और उन क्षेत्रों तथा अधिकारो, जो सयुक्त-राज्य को नही दिया गया था, को बचाये रखा। शासन-यन्त्र का प्रावधान अत्यत थोडा था, काग्रेस ही सरकार का एक मात्र अग थी। कार्यपालिका का प्रबन्ध नहीं था। लेकिन, काग्रेस कर्मचारियो की नियुक्ति कर सकती थी। पृथक् न्यायपालिका भी नही थी। काग्रेस एक ससदीय सस्था थी। इसमें अन्तर्निहित शक्ति नही थी, बल्कि इसकी शक्तियाँ प्रदत्त थीं। इसे युद्ध घोषित करने, सधि करने, वैदेशिक नीति का सचालन करने, राज्यो से अनुपात मे कर और सेवा लेने, राज्यों के पारस्परिक झगडों का फैसला करने और प्रशासन अधिकारियो की नियुक्ति करने के अधिकार थे। सघ-शासन के बदले राज्यो का भी अपना कुछ कर्तव्य था, जैसे काग्रेस की आज्ञा को मानना, दूसरे राज्य के नागरिको को पूर्ण अधिकार देना, काग्रेस द्वारा आपसी झगडो का निबटारा करवाना आदि।"

राज्यमंडल के दोष :—राज्यमण्डल की कतिपय मौलिक कमजोरियाँ थी। सबसे बडी कमजोरी राज्यो की सदेच्छा पर काग्रेस की निर्भरता थी। काग्रेस को कर लगाने और वसूलने की शक्ति नहीं थी। यह धन के लिए राज्यो पर आश्रित थी। दूसरी ओर राज्य भी युद्ध तथा सामाजिक अशाति के कारण अपना भाग चुकाने मे असमर्थ थे। अत सरकार को अर्थ सकट का सामना करना पड रहा था।

काग्रेस द्वारा पूर्ण नियन्त्रण के अभाव मे अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के मार्ग मे अनेक बाधाएँ खडी हो गयीं और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार मे भी काग्रेस को यूरोपीय देशों की प्रतिद्वद्विता का सामना करना पडा। सम्पूर्ण देश मे मुद्रा की समरूप व्यवस्था स्थापित न हो सकी। राज्यो मे कागजी मुद्रा की बाढ-सी आ गयी। व्यापारी वर्ग राज्यो की प्रतिगामी विधियो के कारण अरक्षित महसूस करने लगे। इस प्रकार सवत्र अराजकता सी फैल गयी। राज्यो के बीच ईर्ष्या, द्वेष, सघर्ष, प्रतिशोध इत्यादि की भावनाएँ बढ रही थी। इस काल को "उषाकाल के पूर्व का घोर अन्धकारपूर्ण समय" (The darkest hour before the dawn) कहा गया है और अलेक्जेण्डर हेमिल्टन ने इस काल को बडी दयनीय बतलाया है तथा इसे "सार्वजनिक विपत्ति का अन्धकारपूर्ण सूची-पत्र कहा है।"[1] इस स्थिति से ऊबकर राज्यमडल की काग्रेस ने १७८६ ई० में प्रस्तावित की कि "अब ऐसी सकटपूर्ण स्थिति आ गयी है जबकि सयुक्त राज्य के लोगों के लिए यह निश्चय करना आवश्यक है कि वे या तो राज्यमण्डल के शासन को जो उन्हीं के द्वारा तथा उन्हीं के हित के लिए स्थापित किया गया है, सशक्त बनायें अथवा उसके अस्तित्व को ही मिटा देने के लिए प्रस्तुत हो जायें और उन समस्त महान् अधिकारों को सकट में डाल दें जिन्हें उन्होने इतना कठिन और सम्मानपूर्ण सघर्ष के उपरान्त प्राप्त किया है।"

राज्यमण्डल की सफलताएँ —अनेक दोषों के उपरान्त भी राज्यमडल काग्रेस सवैधानिक विकास में एक महत्त्वपूर्ण कदम था। यह प्राय प्रति वर्ष बठती थी। वैदेशिक, आर्थिक, सैनिक और नौसैनिक विषयों के सचालन के लिए स्थायी प्रशासकीय समितियो का निर्माण किया गया था। ये समितियाँ वतमान राज्य, ट्रेजरी, युद्ध और नौ सेना विभागो की अग्रवर्ती

1 "National disorder, poverty and insignificance from a part of the catalogue of one public misfortune" —*Alexander*

थी। काग्रेस ने वर्तमान सविधान के निर्माण तक सघ के विचारों का पोषण किया। इसने इगलैंड के साथ युद्ध का अ त किया, विदेशी शक्तियो से कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापित किया और वतमान सविधान के निर्माण और स्थापना में योग दिया। इसकी एक प्रमुख कीर्ति उत्तर पश्चिम अध्यादेश, १७८७ ई० ( The North West Ordinance ) था जिसने भविष्य मे अलास्का, हवाई आदि क्षेत्रो के लिए आदर्श प्रस्तुत किया।

## ४ सविधान

( Constitution )

फिलाडेल्फिया सम्मेलन —केन्द्रीय सरकार की कमजोर स्थिति के कारण राज्य उसकी अवहेलना करने लगे तथा सभी कोने मे अस तोष की भावना तीव्र हो गयी। अत राज्यमडल के अनुच्छेदो को दुहराने के लिए आन्दोलन शुरू हुआ। अलेक्जेंड्रिया ( Alexandria ) में मेरीलैंड और वर्जिनिया ने १७८५ ई० मे सम्मेलन बुलाया जिसका उद्देश्य था दोनो राज्यो के बीच व्यापार सचालन करना। दूसरे वर्ष ( १७८६ ) मे वर्जिनिया ने अनापोलिस ( Annapolis ) मे सम्पूर्ण राष्ट्र के व्यापार के सचालन के लिए दूसरे सम्मेलन का आयोजन किया जिसमे सिर्फ ५ राज्यो के प्रतिनिधियो ने भाग लिया। इस सम्मेलन ने यह प्रस्तावित किया कि अगले वर्ष फिलाडेल्फिया मे सभी राज्यो का एक सम्मेलन बुलाया जाय जिसमे राज्यमडल के अनुच्छेदो मे आवश्यक सशोधन किया जाय। तदनुरूप सभी राज्यो से अनुरोध किया गया कि वे अपना प्रतिनिधि भेजें, रोड द्वीप ( Rhode Island ) को छोड़कर सभी राज्यो ने अपने-अपने प्रतिनिधियो को भेजा। मई, १७८७ ई० मे विश्वविख्यात फिलाडेल्फिया सम्मेलन ( Philadelphia Convention ) हुआ जिसने वतमान अमरीकी सविधान का निर्माण किया।

उद्देश्य और सगठन —इस सम्मेलन का "एकमात्र और स्पष्ट उद्देश्य था राज्य मडल के अनुच्छेदों को दुहराना और काग्रेस तथा अन्य विधायिका सभाओं को ऐसे परिवर्तनों और प्रावधानों का सुझाव देना जो सरकार को सकटमय स्थिति का सामना करने के लिए तथा सघ की सुरक्षा के लिए आवश्यक हो।"[1] इस प्रकार राष्ट्रो के सगठन को दृढ बनाना तथा केन्द्रीय सरकार की शक्ति में वृद्धि करना इस सम्मेलन का विशेष उद्देश्य था। इस सम्मेलन के प्रतिनिधियो का स्तर बहुत उच्चकोटि का था। विधानमण्डलो के इतिहास राजनीतिक अनुभव और व्यावहारिक ज्ञान से अधिक परिपूर्ण अथवा मानवीय व्यवहार तथा सरकार के आवश्यक स्तर तत्व के उद्गमो में अधिक गहन परिज्ञान से सम्पन्न मनुष्यों को ऐसी सभा कभी न हुई। सम्मेलन मे भाग लेने वाले व्यक्तियो मे प्रमुख थे, जॉज वाशिंगटन, जेम्स मेडिसन, एलेक्जेंडर हेमिल्टन, एडमण्ड, बेंजामिन, रण्डल्फ, जेम्स विल्सन तथा अन्य प्रतिष्ठित व्यक्ति। सम्मेलन के प्रतिनिधियों के सम्ब ध म एक फ्रांसीसी निस्सृष्टाय ( Charge ) ने फ्रांस की सरकार

1 " For the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall when agreed to in Congress and confirmed by the States render the federal constitution adequate to the of Government and the preservation of the union

को लिखा था कि "यदि फिलाडेल्फिया के सम्मेलन के सभी प्रतिनिधियों को देखा जाय तो मैं कहूँगा कि ऐसी सभा पहले कभी नहीं हुई थी—यूरोप में भी नहीं, क्योंकि नये प्रतिनिधिगण योग्यता, गुण, निस्वार्थता, निष्पक्षता एव देश-प्रेम के आधार पर कभी भी अधिक पूजनीय हैं।" जेफर्सन ( Jafferson ) ने इसे 'देव पुत्रो की सभा" ( An assembly of semi gods ) कहा था। बियर्ड ( Beard ) के अनुसार प्रतिनिधिगण, 'धनिक, कुलीन तथा योग्य" ( The rich the well born and the able ) वर्ग के थे।

विधान का निर्माण तथा प्रवर्त्तन —यह सम्मेलन १४ मई, १७८७ ई० के दिन स्वतन्त्रता-भवन मे आरम्भ हुआ और १७ सितम्बर, १७८७ ई० तक चलता रहा। सम्मेलन के सामने सबसे बडी कठिनाई यह थी कि इसमे देश के विभिन्न और अनेक विरोधी हितो का प्रतिनिधित्व था। इसलिए सम्मेलन के सामने समस्या थी कि ऐसे सविधान का निर्माण किया जाय जिसमे विभिन्न हितो का समझौता हो। इस उद्देश्य से अनेक योजनाएँ प्रस्तुत की गयीं, वर्जिनिया योजना ( Virginia Plan ), न्यू जेरसी योजना ( The new Jeresey Plan ) कनेक्टिकट समझौता ( Connecticut Compromise ), व्यापार और दास व्यापार समझौता ( Commerce and Slave Trade Compromise ) आदि योजनायें प्रमुख थी। अन्त में नये सविधान, जिसे "समझौताओं का ढेर" ( Bundle of Compromises ) कहा गया है, के प्रारूप को सर्वसम्मति से स्वीकार किया गया लेकिन उसे लागू करने के पूर्व उसका १३ राज्यो मे ९ राज्यो के विधानमण्डलो द्वारा अनुसमर्थित होना आवश्यक था। सविधान के कुछ विरोधियो ने अधिकार-पत्र के अभाव में इसकी तीव्र आलोचना की। इस दोष को सविधान के प्रवर्तन के बाद सशोधनो द्वारा अधिकार पत्र जोडकर दूर करने का सुझाव दिया गया। २१ जून, १७८८ ई० के दिन सविधान ९ राज्यो के विधानमण्डलो द्वारा अनुसमर्थित हो गया। कांग्रेस ने सविधान लागू करने की उद्घोषणा की। ४ मार्च, १७८९ ई० को सविधान प्रवर्त्तन मे आ गया। जॉर्ज वाशिंगटन को प्रथम राष्ट्रपति चुना गया। प्रथम कांग्रेस का भी सगठन हुआ। इस प्रकार राज्यमडल का अन्त हो गया और उसकी ही नींव पर नये सविधान के भव्य और दृढ भवन को खडा किया गया।

## साराश

अमरीकी सविधान के विकास को चार भागों में बाँटा जा सकता है —उपनिवेशीकरण, स्वतन्त्रता, राज्यमंडल तथा सविधान।

सतरहवीं शताब्दी में अमेरिका का उपनिवेशीकरण प्रारम्भ हुआ। विभिन्न देशवासियों के आगमन से यहा एक वर्णशंकर संस्कृति का जन्म हुआ तथा अनेक प्रकार के उपनिवेशों की स्थापना हुई।

अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में उपनिवेशों ने क्रांति की। महाद्वीपीय कांग्रेस की बैठक हुई और स्वतन्त्रता की घोषणा की गयी।

राज्यमडल की स्थापना के लिए अनेक योजनाएँ सुझाव के रूप में सामने आयीं। अन्त में १७८१ ई० में राज्यमण्डल की स्थापना हुई और राज्यमण्डल के अनुच्छेद अमेरिका के प्रथम सविधान हुए। इस सविधान में अनेक दोष थे।

फलत १७८७ ई० के फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा अमेरिका के वर्तमान सविधान का निर्माण किया गया।

## प्रश्न

1 Describe in brief the historical background of the U S A Constitution
( अमरीकी सविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का सक्षिप्त वर्णन करें। )
2 Summarise the circumstances leading to the origin of the constitution of the U S A
( सयुक्त-राज्य अमेरिका के सविधान का निर्माण कैसे हुआ ?)
3 The American Constitution is scarcely less than the British a living and fecund system Discuss
( "अमरीकी सविधान ब्रिटिश सविधान की तरह ही गतिशील एव फलीभूत है।" इस कथन की व्याख्या करें। )
4 There are almost as many Conventions in the Constitution of the U S A or in that of Great Britain Discuss (Agra U 1955)
( "अमेरिका के सविधान मे भी ब्रिटिश सविधान के सदृश अभिसमयों का स्थान है।" व्याख्या करें। )
5 "The Government of the United States ought to be studied, not as a static mechanism but as a living organism not as moribund heritage from the past but as growing concern " Explain this statement
( "अमरीकी सविधान का अध्ययन एक जड-यन्त्र के रूप मे नहीं, अपितु एक जीवधारी के रूप मे करना चाहिए जो सदैव गतिशील रहता है।" इस कथन की समीक्षा करें।)
6 Discuss the methods for amendments of the constitutions in the United States of America and India (P U 56 S, B U '53 S, '56 A)
( अमेरीकी तथा भारतीय सविधान के सशोधन की प्रक्रिया का वर्णन करें। )
7 How can the Constitution of the U S A and the U S S R be amended ? (Vikram U B A (Part II) 1960 )
( सयुक्त-राज्य अमेरिका और सोवियत रूस के सविधानों मे सशोधन किस प्रकार किया जाता है ? )

*"If any principle of the American constitutional system has become axiomatic from the very beginning, it is that the people is the sovereign"*

३

# अमरीकी संविधान की विशेषताएँ
## (Salient Features of the American Constitution)

| | |
|---|---|
| १. एक लिखित एवं निर्मित संविधान। | २. शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त। |
| ३. दुनिया का सबसे संक्षिप्त। | ४. अवरोध एवं संतुलन का सिद्धांत। |
| ५. कठोर संविधान। | ६. न्यायिक पुनर्विलोकन। |
| ७. लोकप्रिय सम्प्रभुता। | ८. मौलिक अधिकार। |
| ९. संघात्मक व्यवस्था। | १०. लूट-प्रथा। |
| ११. अध्यक्षात्मक कार्यपालिका। | १२. स्पष्टलोप। |
| १३. प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य। | १४. आर्थिक व्यक्तिवाद। |
| १५. सीमित सरकार। | १६. विशेषताएँ एकदम नयी नहीं। |

संकटमय स्थिति तथा विभिन्नता एवं असमानता की पृष्ठभूमि पर इस नवीन संविधान का निर्माण हुआ। अतः संविधान एक क्रांतिकारी प्रलेख नहीं था, बल्कि संयुक्त-राज्य को संगठित करके, उसके शासन को नियमित रूप देने और केन्द्रीय सरकार को प्रबल बनाने का साधन था। यह मध्यमार्ग और समझौते का प्रतिफल था तथा यह स्वतन्त्रता की घोषणा में निहित अनेक आधारभूत प्रनियमों पर आधारित था। निष्कर्ष यह कि विशेष उद्देश्य और विशेष मौलिक सिद्धांतों के प्रकाश में निर्मित होने के कारण विश्व के अन्य संविधानों से भिन्न इस संविधान की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जिनका प्रारम्भिक ज्ञान आवश्यक है। इन मौलिक सिद्धांतों तथा विशेषताओं का यहाँ हम उल्लेख करेंगे —

(१) **एक लिखित एवं निर्मित संविधान** —संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान आधुनिक युग का प्रथम लिखित एवं निर्मित संविधान (A written and enacted constitution) है। जिस प्रकार ब्रिटिश संविधान का अलिखित संविधान का नमूना है उसी प्रकार अमरीकी संविधान लिखित संविधान का। ब्रिटिश संविधान की कोई लिखित प्रति उपलब्ध नहीं, संयुक्त राज्य का संविधान एक छोटा सा प्रलेख है जिसमें शासन के मूल सिद्धांत, शासन के विभिन्न अंगों के कार्य एवं कार्यक्षेत्र तथा नागरिकों के अधिकार, इत्यादि लिपिबद्ध हैं। उसका निर्माण १७८७ ई० में फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia Convention) द्वारा हुआ जिसके लिखित रूप को अभी तक २२ संशोधनों ने विस्तृत किया है। लेकिन कोई भी संविधान पूर्णतः लिखित या अलिखित दोनों होता है। अमरीकी संविधान भी इसका अपवाद नहीं। वह मूलतः लिखित है, लेकिन कुछ

प्रथाएं और परम्पराएं भी उसका अभिन्न अंग बन गयी हैं, क्योंकि वे संविधान को पूर्णता प्रदान करती हैं। किसी भी व्यक्ति का राष्ट्रपति पद के लिए दो बार से अधिक निर्वाचित नहीं होना सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial courtesy), मन्त्रिमंडल की व्यवस्था, दल पद्धति, राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन आदि नियम संविधान में उल्लिखित नहीं हैं। इस प्रकार अमरीकी संविधान मूलत, एक लिखित तथा निर्मित संविधान है, लेकिन उसके कुछ अंश अलिखित तथा विकसित हैं।

(२) दुनिया का सबसे संक्षिप्त संविधान —अमरीकी संविधान विश्व के लिखित संविधानों में सबसे संक्षिप्त प्रलेख है। इसमें केवल ७ अनुच्छेद हैं जबकि आस्ट्रेलिया के संविधान में १२८ अनुच्छेद, कनाडा के संविधान में १४७ अनुच्छेद, दक्षिणी अफ्रीका के संक्षिप्त संविधान में १५३ अनुच्छेद तथा भारत के संविधान में ३९५ अनुच्छेद एवं ८ अनुसूचियां हैं। मुनरो ने भी कहा है कि "संयुक्त राज्य के संविधान में केवल ४,००० शब्द हैं जो १० या १२ पृष्ठों में मुद्रित हैं और जिसे आधे घण्टे में पढ़ा जा सकता है।"[1] संविधान के संक्षिप्त रूप का कारण अमेरिकावासियों के स्वभाव में मिलता है। वे भविष्य को भूत के बन्धनों से बांधने के पक्ष में नहीं हैं। अत संविधान निर्माताओं ने संविधान में केवल सिद्धांतों का प्रतिपादन किया और विस्तार की बातों को भावी पीढ़ियों द्वारा समय और परिस्थिति के अनुसार विकसित करने के लिए छोड़ दिया। उन्होंने संविधान को एक स्ट्रेट जैकिट (Strait Jacket)[2] के रूप में तैयार नहीं किया बल्कि उन्होंने केवल एक ढांचा तैयार किया, जिसे भावी सन्तानों ने रक्त-मांस देकर पूर्ण जीवन दिया। श्रोगन के शब्दों में "अमरीकी संविधान केवल एक ढाँचा-मात्र है, जिसे राजनीतिक दलों के विकास, परम्पराओं, राष्ट्रीय आयातों एवं आर्थिक विकास ने जीवन प्रदान किया है।" जिंक ने इस विशेषता की प्रशंसा करते हुए कहा कि "संविधान की संक्षिप्तता उत्तरदायित्व की अपेक्षा पूंजी है। स्थायित्व भी इसी का परिणाम है।"[3]

(३) कठोर संविधान —संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की तीसरी विशेषता संविधानों की परिवर्तनशील प्रकृति से सम्बन्धित है। संशोधन की विधि के आधार पर संविधान के दो भेद बताये जाते हैं —नम्य (Flexible) और अनम्य (Rigid)। प्रथम वर्ग में वे संविधान आते हैं, जिसमें साधारण प्रक्रिया से संशोधन किया जाता है और द्वितीय वर्ग में वे संविधान हैं, जिसमें संशोधन को असाधारण तथा विशेष प्रक्रिया अपनायी जाती है। अमरीकी, स्विट्जरलैंड, भारत आदि संविधानों को दुष्परिवर्तनशील संविधानों की श्रेणी में रखा जाता है,

1 "A model of conciseness it certainly is, for there are only 4000 words in it occupying ten or twelve pages of print, which can be read in half an hour' —*Munro*

2 "The constitutional fathers fresh from a revolution did not forge a political strait jacket for the generations to come —*Justice Frank Murphy*

3 'In general it is fair to state that the brevity of the constitution has been an asset rather than a liability Much of the permanence of the constitution of 1877 may be attributed to its brevity which in turn goes back to the general character of most of its provisions —*Harold Zink*

जबकि इगलड के और न्यूजीलैंड के सविधान परिवर्तनशील सविधान के उदाहरण हैं। लेकिन दुष्परिवतनशील सविधानो मे भी मात्रा का अन्तर है। भारत के सविधान का झुकाव नम्यता की ओर है, क्योंकि सशोधन की प्रक्रिया सरल है, लेकिन अमरीकी सविधान का झुकाव अनाम्यता की ओर है क्योंकि सशोधन की प्रक्रिया कठिन है। सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव (i) कांग्रेस के दोनों सदनो के दो-तिहाई सदस्यो द्वारा या (ii) दो-तिहाई राज्यो के विधानमडलो की माग पर आयोजित विशेष सम्मेलन (Convention) द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। तदुपरान्त अनुसमथन की आवश्यकता है, जिसके लिए (i) तीन चौथाई राज्यो के विधानमण्डलो अथवा (ii) तीन चौथाई राज्यों के विशेष सम्मेलन (Convention) की स्वीकृति आवश्यक है। सशोधन की यह प्रक्रिया व्यवहारत बहुत जटिल है, इसलिए १७८७ ई० के पश्चात् अभी तक सिर्फ २२ सशोधन हुए हैं, जिनमे १० के लिए सविधान लागू होने के पूर्व ही समझौता हो चुका था। अत जहा सशोधन प्रक्रिया का प्रश्न है, सविधान मे परिवर्तन लाना टेढ़ी खीर है। इस दुष्परिवर्तनशीलता के उपरान्त भी सविधान मे डेढ सौ वर्षों के अतर्गत पर्याप्त परिवर्तन आया है। इसके अनेक गैर सवैधानिक तरीके हैं। सविधान मे ऐसी भाषा का प्रयोग किया गया है कि कांग्रेस राष्ट्रपति तथा न्यायालय उसकी व्यवस्था करते हुए सविधान को समय के अनुरूप बना सके। 'New Deal', 'General Welfare', 'Neutral Justice', 'Due Process of law' आदि इसके उत्तम उदाहरण हैं। तात्पर्य यह कि सशोधन प्रक्रिया के अतिरिक्त सविधान का विकास विधियो, प्रशासकीय निर्णयो, न्यायिक व्याख्याओ, प्रथाओ और अभिसमयो द्वारा हुआ है। इस प्रकार अमरीकी सविधान को बिल्कुल अनाम्य कहना ठीक नही, बल्कि यह काफी हद तक नाम्य सविधान बन गया है। मुनरो ने कहा भी है—"यह विरोधाभास सा लगता है, लेकिन सत्य है कि अधिकाश सशोधन सवैधानिक उपबन्धो में बिना कोई सशोधन किये ही हुए हैं।"[1]

(४) लोकप्रिय सप्रभुता —सप्रभुता ( Sovereignty ) राज्य का एक मौलिक और अनिवार्य तत्त्व है। प्रत्येक राज्य मे यह कही-कही वास करती है। अमेरिका मे औपनिवेशिक युग मे इगलण्ड के सम्राट और ससद् सप्रभु थे, क्रांति काल मे ब्रिटिश सप्रभुता निलम्बित हो गयी और उपनिवेश निवासी स्वय को ही सप्रभु होने का दावा करने लगे। राज्यमण्डल के अन्तगत प्रत्येक राज्य सप्रभु थे। लेकिन नये सविधान के प्रवतन के साथ सप्रभुता देश की जनता में स्थानान्तरित हो गयी। सविधान की प्रस्तावना मे उद्घोषित किया गया है कि "हम सयुक्त राज्य के लोग सयुक्त राज्य अमेरिका के लिए यह सविधान स्थापित करते हैं।"[2] लोकप्रिय सप्रभुता की यह भावना पूरे सविधान मे व्याप्त है। डॉ० टॉकविले का कथन है कि "अमरीकी जनता राजनीतिक जगत में इस प्रकार राज्य करती है जैसे विधाता सृष्टि में।"[3]

---

1 It may sound like paradox, but it is true that most of the amending has been done without adding amendments' —*Munro*

2 We, the people of the United States do ordain and establish this constitution for the United States of America'

3 The American people rules in the Political world as the deity does in the Universe — *De Tocqueville*

अमेरिका में लोकप्रिय सप्रभुता के विषय में अनेक विवादास्पद प्रश्न उठाये गये। सबसे पहला यह था कि सप्रभुता प्रत्येक राज्य मे निहित है या सम्पूर्ण राष्ट्र मे। कलहन (Chalhoun) जो राज्य के अधिकारो का सबसे बडा पक्षपाती था, का विचार था कि अन्तिम शक्ति प्रत्येक राज्य की जनता मे निहित है, अत उन्हें सघ से बाहर निकलने का वैधानिक अधिकार है। दूसरी ओर राष्ट्रवादी थे, जिनका कहना था कि सप्रभुता सम्पूर्ण राष्ट्र की जनता मे निवास करती है और किसी राज्य की जनता की इच्छा पूरे राष्ट्र की इच्छा का अश मात्र है। गृह-युद्ध के बाद यह निश्चित हो गया कि सप्रभुता सभी राज्यो मे सम्मिलित रूप से यानी पूरे राष्ट्र मे निहित है।

दूसरा विवाद मताधिकार के प्रश्न से सम्बन्धित था। यह ठीक है कि जनता सप्रभु है, लेकिन प्रश्न यह है कि कौन से और कितने लोग सप्रभु हैं। वैधानिक रूप में सप्रभुता सिर्फ उन मतदाताओं में निवास करती है, जो सविधान के सशोधन मे भाग लेते हैं। अत इक्कीस वर्ष से कम उम्र के व्यक्ति, गृह युद्ध के पूर्व नीग्रो, मताधिकार मिलने के पहले स्त्रियाँ और अन्य व्यक्ति, जो मतदान मे भाग नही ले सकते, सप्रभु नही हैं। इस प्रकार वर्तमान मताधिकार कानून के अतर्गत जनसख्या का करीब आधा हिस्सा इस अधिकार से वचित हो जाता है। इसके अलावा आधुनिक दल प्रथा भी सार्वजनिक सम्प्रभुता पर सीमा डालती है, क्योंकि कभी कभी दलों का रूप सच्चा नहीं होता। अतएव जैसा पिटर्सन ने कहा है "यद्यपि सविधान सार्वजनिक सप्रभुता के सिद्धान्त पर आधारित है फिर भी, वास्तविक राजनीति मे इस आदर्श को चरितार्थ करना अगर असम्भव नहीं तो अत्यधिक कठिन अवश्य है।"

लोकप्रिय सम्प्रभुता से सम्बन्धित तीसरा विवादास्पद प्रश्न यह है कि जनता को विद्रोह का अधिकार है या नही। सिद्धान्तत सम्प्रभु होने के कारण जनता को शातिपूर्ण या अन्य तरीको से कुछ भी करने का अधिकार है। यदि कोई सरकार अधिनायक के रूप मे कार्य करती है, या सविधान का उल्लघन करती है तो जनता को उसके विरुद्ध विद्रोह करने का अधिकार है। स्वतन्त्रता की उदघोषणा मे कहा भी गया था कि "सरकार में परिवर्तन लाना या उसे नष्ट करना या नयी सरकार की स्थापना करना जनता का अधिकार है।"[1] लेकिन विद्रोह के अधिकार पर कमजोरो के बीच तथा सरकार मे अमन चैन बनाये रखने का अधिकार पर अधिक जोर दिया जा रहा है। यदि कोई भी सशस्त्र विद्रोह का रास्ता अपनाता है तो सघ राज्य या स्थानीय सरकारें उसे सशस्त्र दबाने का प्रयत्न करती हैं। इस प्रकार लोकप्रिय सप्रभु का सशस्त्र सरकार मे परिवर्तन लाने का अधिकार समाप्त हो गया है, वह सिर्फ वैधानिक और शान्ति मार्ग को ही अपना सकती है।

अन्त में, सरकार पर जनता का सर्वोपरिता को बनाये रखने के लिए किस उपाय को अपनाया गया है। कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका जनता के प्रति उत्तरदायी है। उन्हें निश्चित समय में जनता के समक्ष फिर से आदेश ( mandate ) लेने के समय उपस्थित होना पड़ता है अर्थात् समय-समय पर निर्वाचन होते रहते हैं। इस प्रजातात्रिक उपाय द्वारा वे शातिपूर्ण तरीके से शासन मे परिवर्तन ला सकते हैं। चाहे देश मे कैसी भी स्थिति क्यो न हो, प्रतिनिधियों को

1 It is the right of the people to alter or abolish it and to institute new

लोकप्रिय सप्रभुता के समक्ष जाना ही पडता है। इस प्रकार लोकप्रिय सप्रभुता का समय समय पर अभिव्यक्ति होती रहती है और शासन को उसके सामने झुकना पडता है।

(५) सघात्मक व्यवस्था —सयुक्त-राज्य अमेरिका के सविधान की अन्य विशेषता सघात्मक (Federal) शासन व्यवस्था है। सविधान निर्माताओ का उद्देश्य एक ऐसे सविधान का निर्माण करना था, जिसमे केन्द्र सबल हो और एकको को भी स्वायत्तता बनी रहे। इसी उद्देश्य से राज्यमडलीय व्यवस्था को त्यागकर सघीय व्यवस्था को अपनाया गया। इसका सबसे प्रमुख लक्षण द्विशासनात्मक व्यवस्था है—केन्द्र की सरकार और एककों की सरकारें। इसके अतिरिक्त सविधान की सर्वोच्चता, लिखित सविधान, अनाम्य सविधान, सघ तथा राज्यो के बीच शक्तियो का सवैधानिक विभाजन और सविधान की व्यवस्था के लिए सघीय न्यायपालिका सघ राज्य की अन्य विशेषताएँ हैं। अमरीकी सविधान मे ये सब विशेषताएँ पायी जाती हैं। वह एक आदर्श सघात्मक राज्य है। सिर्फ सिद्धान्त से ही नही, बल्कि व्यवहार मे अमरीकी सघ खरा उतरा है, क्योंकि १५० वर्षों की आंधियो और तूफानो का सफलतापूर्वक सामना करते हुए यह आज दृढतर स्थिति मे है। यहा यह भी उल्लेखनीय है कि आधुनिक प्रवृत्ति केन्द्रीय सरकार को अधिक सुदृढ और प्रबल बनाने की है, लेकिन इसका यह अर्थ नही कि राज्यो की स्वायत्तता या अधिकार-क्षेत्र मे ह्रास हुआ है। मुनरो के शब्दों म, "मध्यवर्ती समय में जो कुछ भी हुआ है, उसके उपरान्त भी अधिकारों क मौलिक सन्तुलन मे समूल परिवर्तन नहीं हुआ है।"[1]

(६) अध्यक्षात्मक कार्यपालिका —कार्यपालिका के दृष्टिकोण से सरकार के दो रूप हैं—(i) अध्यक्षात्मक पद्धति (Presidential System) और (ii) ससदीय या मन्त्रिमडलात्मक पद्धति (Parliamentary or Cabinet System)। दोनो पद्धतियो मे मौलिक अन्तर यह है कि मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति में कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी होती है और दोनों मे समन्वय रहता है, लेकिन अध्यक्षात्मक प्रणाली मे कार्यपालिका और विधायिका मे पूर्ण पृथक्ता रहती है और कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नही होती। फलत मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के विपरीत अध्यक्षात्मक पद्धति मे अध्यक्ष राज्य का वास्तविक प्रधान होता है और मन्त्रिगण राष्ट्रपति के सहायक और दास होते हैं तथा विधानपालिका से उनका कोई सम्बन्ध नही रहता। अमेरिका का सविधान इस व्यवस्था का आदर्श उदाहरण है। वहाँ का राष्ट्रपति वास्तविक प्रधान है। वह अपने पद पर ४ वर्ष तक रह सकता है, सिर्फ महाभियोग के द्वारा काग्रेस उसे पदच्युत कर सकती है, और मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं, विधानपालिका के प्रति नहीं। उसके विपरीत इगलैंड और भारत में राष्ट्रपति या सम्राट् नाममात्र का अध्यक्ष होता है, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका मे अभिन्न सम्बन्ध है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल ससद् के प्रति उत्तरदायी होता है और राज्य की वास्तविक कार्यपालिका होता है।

(७) प्रतिनिधिसत्तात्मक गणराज्य —अमरीकी सविधान की सातवीं विशेषता है, प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य (Representative Pepublic)। यहाँ प्रतिनिधि सत्तात्मक

---

1 Despite all that has happened in the intervening years the original balance of powers has not been radically disturbed' —*Munro*

राज्य तथा गणराज्य का अर्थ समझना आवश्यक है। प्रतिनिधि सत्तात्मक राज्य मे जनता प्रतिनिधियो के द्वारा शासन करता हैं, देश के बडे आकार के कारण प्रत्यक्ष रूप मे वह शासन कार्य मे भाग नही ले सकती है। गणराज्य के अन्तर्गत राज्य का अध्यक्ष वंशानुगत राजा नहीं,' बल्कि निर्वाचित राष्ट्रपति होता है। प्राय सभी आधुनिक राज्यो मे प्रतिनिधिमूलक सरकार है। संयुक्त राज्य अमेरिका मे भी जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनती है, जो निश्चित अवधि तक शासन-संचालन करते हैं। जनता सिर्फ प्रतिनिधि-सभा, सिनेट या राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के समय प्रत्यक्ष रूप से शासन को प्रभावित करती है। इसके अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका एक गणराज्य भी है क्योकि राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है। संघात्मक इकाइयों की शासन प्रणाली भी प्रतिनिधिमूलक एव गणतन्त्रात्मक है। हाल मे जनता को नीति निर्धारण मे अधिक प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने के लिए तीन सुझाव दिये गये हैं—(१) राष्ट्रपति का और उपराष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन निर्वाचक मंडलो द्वारा नहीं, (२) संशोधन का जनमत-संग्रह (Referendum) द्वारा अनुसमर्थन और (३) युद्ध-घोषणा के पहले जनमत संग्रह (Referendum)।

(८) सीमित सरकार —मानव समाज की उत्पत्ति के साथ एक समस्या पैदा हुई, शासन शक्ति और मानव स्वतन्त्रता का समन्वय। समाज के पोषण के लिए सरकार की शक्ति समाप्त नही होनी चाहिए लेकिन उस पर इतना नियन्त्रण हो कि सरकार अपनी शक्ति का दुरुपयोग न कर सके तथा मानव स्वतन्त्रता को उमसे खतरा न हो। इसलिए संविधान के निर्माताओ ने शासन सत्ता के प्रत्येक अंग पर अंकुश लगाया और उनकी शक्तियो को सीमित किया। इस प्रकार सीमित सरकार (Limited Government) की उन्होंने स्थापना की। (१) उनका विचार था कि जनता सम्प्रभु है, (२) उनकी सरकारों के संगठन और शक्तियो को सरल शब्दों में एक प्रलेख मे लिपिबद्ध किया गया, (३) संघीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख करने के बाद अवशेष शक्तियो को जनता तथा राज्य सरकारों के हाथ मे छोड दिया गया (४) शासन के तीन अंगो को एक दूसरे से पृथक् कर दिया और 'अवरोध संतुलन' के सिद्धांत द्वारा उन्हें नियन्त्रित किया गया, (५) संघ और राज्य सरकारो पर कुछ विशेष कार्यों को करने की मनाही कर दी गयी, (६) सेना को नागरिक नियन्त्रण (Civilian Control) मे रखा गया, (७) (७) मौलिक और व्यक्तिगत अधिकारो को शासन के अतिक्रमण से सुरक्षा की गयी, (८) शक्तियो का प्रयोग जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि या उनके द्वारा नियुक्त अधिकारी ही कर सकते हैं, अन्त मे, (९) संविधान मे संशोधन नहीं हो सकता है, जबतक कि बहुसंख्यक मतदाताओ की स्वीकृति उसे प्राप्त न हो। इस प्रकार अनेक उपायों से शासन को सीमित बनाया गया है।

इन बन्धनों के बावजूद सरकारों, विशेषकर राज्य सरकारों ने कभी कभी मानव-स्वतन्त्रता पर आक्रमण किया है और वे अल्पसंख्यकों की बहुसंख्यको से रक्षा करने मे असमर्थ रही है। फिर भी अधिक मात्रा सफलता की ही है।

गत वर्षों मे सीमित सरकार के सिद्धान्त का ह्रास हुआ है और वृहत् तथा प्रबल सरकार के पक्ष मे भावना दृढ हुई है। औद्योगिक क्रान्ति युद्ध तथा आर्थिक संकट के कारण प्रबल

सरकार की आवश्यकता महसूस हुई। आज सरकार आम जनता का सरक्षक हो गयी है और व्यक्तिगत अधिकारो की सुरक्षा तथा लोक कल्याणकारी योजनाओ को लागू करने का साधन बन गयी है। फलत उसके काय और शक्ति मे अपार वृद्धि हुई है। लेकिन इसका अथ यह नही कि वह निरकुश बन गयी है। बल्कि अमेरिका और ब्रिटेन के अनुभव पर यह कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत स्वत त्रता तथा प्रजातान्त्रिक निय त्रण के ह्रास के उपरात भी सरकार स्वेच्छाचारी न हुई, अपितु सदा प्रजातान्त्रिक बनी रही।

(६) शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त —शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धा त (Theory of Separation of Powers) अमरीकी सविधान का मूलभूत सवैधानिक सिद्धा त है। सविधान निर्माता जो मानव स्वत त्रता के महान् प्रतिपालक थे माटेस्क्यू (Montesquieu) के विचारो से बहुत प्रभावित हुए। मा टेस्क्यू का कहना था कि यदि सरकार की तीनो शक्तियाँ—विधायिनी, कायकारी तथा न्यायिक एक ही व्यक्ति अथवा शासन के किसी एक निकाय को दे दी जायें तो नागरिक स्वत त्रता खतरे मे पड जायगी। इसलिए यह आवश्यक है कि विधानपालिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) और यायपालिका (Judiciary) को एक दूसरे से पृथक् एव स्वत त्र होना चाहिए। विधानपालिका केवल विधि का निर्माण करे, कार्यपालिका विधियो को केवल क्रियान्वित करे और न्यायपालिका विधियो की केवल व्याख्या करे। अमरीकी सविधान के जनको ने इस सिद्धा त को एकमत से स्वीकार किया। यद्यपि सविधान के किसी पृथक् खण्ड या धारा मे इस सिद्धा त का प्रतिपादन नही किया है तथापि सविधान की प्रथम तीन धाराओ मे इस सिद्धात को स्वीकार किया गया है। इन धाराओ मे कहा गया है कि यहाँ प्रदत्त सभी विधायिनी शक्तिया काग्रेस मे निहित होगी " कायपालिका शक्तिया सयुक्त-राज्य के राष्ट्रपति मे निहित होगी" तथा न्यायिक शक्तियाँ एक सर्वोच्च न्यायालय तथा काग्रेस द्वारा स्थापित निम्न न्यायालयो मे निहित होगी।' बियर्ड ने भी कहा है कि "शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विधानाग, काया ग और न्यायाग से सम्बद्ध तीनो अनुच्छेदो के प्रथम वाक्यों में निहित है।" लेकिन चूँकि सरकार एक अवयव के समान है, इसलिए उसके अगो को एक दूसरे से पूर्णरूपेण पृथक नही किया जा सकता है। इससे पारस्परिक सहयोग तथा प्रशासन-काय में बाधा पहुँचती है, फाइनर ने भी इस विचार का समथन करते हुए कहा है कि "शक्ति पृथकरण शासन व्यवस्था मे शिथिलता एव संघर्ष को जन्म देता है।"[1] अमरीकी सविधान के निर्माता पृथक्करण के सिद्धा त के इस व्यावहारिक दोष से अवगत थे। इसलिए इस सिद्धा त के साथ साथ उन्होने इसके उपसिद्धा त अवरोध एव सन्तुलन' (Checks and Balances) का भी सविधान में स्थान दिया।

(१०) अवरोध एव सन्तुलन का सिद्धान्त —अमरीकी सविधान के निर्माता उस तथ्य से भिज्ञ थे कि सरकार के तीनों अग एक दूसरे से पूणत पृथक् एव स्वत त्र नही हो सकते तथा व्यवहारत सवथा असम्बद्ध नही रह सकते। वे इस तथ्य के प्रति भी सचेत थे कि असीमित शक्ति स्वेच्छाचारिता की जड है। अत उन्होने 'पृथक्करण सिद्धात' के उच्च सिद्धा त

1 'The theory of separation of powers throws the government into alternating conditions of coma and convulsions' —Finer

राज्य तथा गणराज्य का अर्थ समझना आवश्यक है। प्रतिनिधि सत्तात्मक राज्य मे जनता प्रतिनिधियो के द्वारा शासन करता है, देश के बडे आकार के कारण प्रत्यक्ष रूप मे यह शासन काय मे भाग नही ले सकती है। गणराज्य के अतर्गत राज्य का अध्यक्ष वशानुगत राजा नही,' बल्कि निर्वाचित राष्ट्रपति होता है। प्राय सभी आधुनिक राज्यो मे प्रतिनिधिमूलक सरकार ह। सयुक्त राज्य अमेरिका मे भी जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनती है, जो निश्चित अवधि तक शासन सचालन करते है। जनता सिर्फ प्रतिनिधि-सभा, सिनेट या राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के समय प्रत्यक्ष रूप से शासन को प्रभावित करती है। इसके अतिरिक्त सयुक्त राज्य अमेरिका एक गणराज्य भी है क्योकि राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है। सघात्मक इकाइयो की शासन प्रणाली भी प्रतिनिधिमूलक एव गणतत्रात्मक है। हाल मे जनता को नीति निर्धारण मे अधिक प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने के लिए तीन सुझाव दिये गये हैं—(१) राष्ट्रपति का और उपराष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन निर्वाचक मडलो द्वारा नही, (२) सशोधन का जनमत-सग्रह (Referendum) द्वारा अनुसमर्थन और (३) युद्ध-घोषणा के पहले जनमत सग्रह (Referendum)।

(८) सीमित सरकार —मानव समाज की उत्पत्ति के साथ एक समस्या पैदा हुई, शासन शक्ति और मानव स्वतन्त्रता का समन्वय। समाज के पोषण के लिए सरकार की शक्ति समाप्त नही होनी चाहिए लेकिन उस पर इतना नियत्रण हो कि सरकार अपनी शक्ति का दुरुपयोग न कर सके तथा मानव स्वतन्त्रता को उससे खतरा न हो। इसलिए सविधान के निर्माताओ ने शासन सत्ता के प्रत्येक अग पर अकुश लगाया और उनकी शक्तियो को सीमित किया। इस प्रकार सीमित सरकार (Limited Government) की उन्होने स्थापना की। (१) उनका विचार था कि जनता सप्रभु है, (२) उनकी सरकारो के सगठन और शक्तियो को सरल शब्दो मे एक प्रलेख में लिपिबद्ध किया गया, (३) सघीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख करने के बाद अवशेष शक्तियो को जनता तथा राज्य सरकारों के हाथ मे छोड दिया गया (४) शासन के तीन अगो को एक दूसरे से पृथक् कर दिया और 'अवरोध सतुलन' के सिद्धात द्वारा उन्हें नियत्रित किया गया, (५) सघ और राज्य सरकारो पर कुछ विशेष कार्यों को करने की मनाही कर दी गयी, (६) सेना को नागरिक नियत्रण ( Civilian Control ) मे रखा गया, (७) (७) मौलिक और व्यक्तिगत अधिकारो की शासन के अतिक्रमण से सुरक्षा की गयी, (८) शक्तियों का प्रयोग जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि या उनके द्वारा नियुक्त अधिकारी ही कर सकते हैं, अत मे, (९) सविधान मे सशोधन नही हो सकता है, जबतक कि बहुसख्यक मतदाताओ की स्वीकृति उसे प्राप्त न हो। इस प्रकार अनेक उपायो से शासन को सीमित बनाया गया है।

इन बन्धनों के बावजूद सरकारों, विशेषकर राज्य सरकारो ने कभी-कभी मानव-स्वतन्त्रता पर आक्रमण किया है और वे अल्पसख्यकों की बहुसख्यको से रक्षा करने मे असमर्थ रही है। फिर भी अधिक मात्रा सफलता की ही है।

गत वर्षों म सीमित सरकार के सिद्धान्त का ह्रास हुआ है और बृहत् तथा प्रबल सरकार के पक्ष मे भावना दृढ़ हुई है। औद्योगिक क्रान्ति युद्ध तथा आर्थिक सकट के कारण प्रबल

सरकार की आवश्यकता महसूस हुई। आज सरकार आम जनता का संरक्षक हो गयी है और व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा तथा लोक कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने का साधन बन गयी है। फलत उसके कार्य और शक्ति में अपार वृद्धि हुई है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि वह निरंकुश बन गयी है। बल्कि अमेरिका और ब्रिटेन के अनुभव पर यह कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा प्रजातान्त्रिक नियन्त्रण के ह्रास के उपरांत भी सरकार स्वेच्छाचारी न हुई, अपितु सदा प्रजातान्त्रिक बनी रही।

(९) शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त —शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त (Theory of Separation of Powers) अमरीकी संविधान का मूलभूत संवैधानिक सिद्धान्त है। संविधान निर्माता जो मानव-स्वतन्त्रता के महान् प्रतिपालक थे माटेस्क्यू (Montesquieu) के विचारों से बहुत प्रभावित हुए। माण्टेस्क्यू का कहना था कि यदि सरकार की तीनों शक्तियाँ—विधायिनी, कार्यकारी तथा न्यायिक एक ही व्यक्ति अथवा शासन के किसी एक निकाय को दे दी जायें तो नागरिक स्वतन्त्रता खतरे में पड़ जायगी। इसलिए यह आवश्यक है कि विधानपालिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) और न्यायपालिका (Judiciary) को एक दूसरे से पृथक् एवं स्वतन्त्र होना चाहिए। विधानपालिका केवल विधि का निर्माण करे, कार्यपालिका विधियों को केवल क्रियान्वित करे और न्यायपालिका विधियों की केवल व्याख्या करे। अमरीकी संविधान के जनकों ने इस सिद्धान्त को एकमत से स्वीकार किया। यद्यपि संविधान के किसी पृथक् खण्ड या धारा में इस सिद्धान्त का प्रतिपादन नहीं किया है तथापि संविधान की प्रथम तीन धाराओं में इस सिद्धान्त को स्वीकार किया गया है। इन धाराओं में कहा गया है कि यहाँ प्रदत्त सभी विधायिनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित होंगी " कार्यपालिका शक्तियाँ संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति में निहित होंगी' तथा न्यायिक शक्तियाँ एक सर्वोच्च न्यायालय तथा कांग्रेस द्वारा स्थापित निम्न न्यायालयों में निहित होंगी।' बियर्ड ने भी कहा है कि "शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विधानांग, कार्यांग और न्यायांग से सम्बद्ध तीनों अनुच्छेदों के प्रथम वाक्यों में निहित है।" लेकिन चूँकि सरकार एक अवयव के समान है, इसलिए उसके अंगों को एक दूसरे से पूर्णरूपेण पृथक् नहीं किया जा सकता है। इससे पारस्परिक सहयोग तथा प्रशासन-कार्य में बाधा पहुँचती है, फाइनर ने भी इस विचार का समर्थन करते हुए कहा है कि "शक्ति पृथक्करण शासन व्यवस्था में शिथिलता एवं संघर्ष को जन्म देता है।"[1] अमरीकी संविधान के निर्माता पृथक्करण के सिद्धान्त के इस व्यावहारिक दोष से अवगत थे। इसलिए इस सिद्धान्त के साथ साथ उन्होंने इसके उपसिद्धान्त 'अवरोध एवं सन्तुलन' (Checks and Balances) को भी संविधान में स्थान दिया।

(१०) अवरोध एवं सन्तुलन का सिद्धान्त —अमरीकी संविधान के निर्माता इस तथ्य से भिज्ञ थे कि सरकार के तीनों अंग एक दूसरे से पूर्णत पृथक् एवं स्वतन्त्र नहीं हो सकते तथा व्यवहारत सर्वथा असम्बद्ध नहीं रह सकते। वे इस तथ्य के प्रति भी सचेत थे कि असीमित शक्ति स्वेच्छाचारिता की जड़ है। अत उन्होंने 'पृथक्करण सिद्धान्त' के उप सिद्धान्त

1 "The theory of separation of powers throws the government into alternating conditions of coma and convulsions"

'अवरोध एव सतुलन' के सिद्धान्त ( Theory of Checks and Balances ) को सविधान मे स्थान दिया। सविधान के प्रत्येक भाग मे यह सिद्धान्त परिलक्षित हो इसके अनेक उदाहरण दिये जा सकते हैं। प्रथमत, यद्यपि शासन के उच्च पदाधिकारियो की नियुक्ति तथा युद्ध और समझौता करने की शक्ति राष्ट्रपति के हाथ मे है, परन्तु यह इस शक्ति का प्रयोग सिनेट की सहमति से करेगा। द्वितीयत, विधि निर्माण का काय काग्रेस का है, लेकिन किसी भी विधेयक को कानून बनाने के लिए राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है। यदि राष्ट्रपति आवश्यक समझे तो वह निषेधाधिकार (Veto) का प्रयोग कर काग्रेस द्वारा प्राप्त विधि का कानून बनने से रोक सकता है। तृतीयत, एक ओर तो न्यायपालिका को स्वतन्त्र बनाया गया है और दूसरी ओर राष्ट्रपति को न्यायाधीशों की नियुक्ति करने, काग्रेस को न्यायालयो के सगठन, क्षेत्राधिकार इत्यादि के सम्बन्ध मे विनिश्चय करने की शक्ति देकर न्यायिक शक्ति के दुरुपयोग को अवरुद्ध करने का प्रयास किया गया है। इस प्रकार अमेरिका में पारस्परिक अवरोधो की एक योजना के कारण तीनों विभागो की शक्ति एक-दूसरे के द्वारा नियन्त्रित रहती है।

(११) न्यायिक पुनर्विलोकन —सीमित-सरकार के सिद्धान्त के अन्तगत न्यायालय को यह शक्ति दी गयी कि वह सविधान का उल्लघन करनेवाले विधानो तथा प्रशासकीय कार्यों को अवैध घोषित करें। इस सिद्धान्त को न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) का सिद्धान्त कहते हैं। सर्वप्रथम १८०३ ई० में चीफ जस्टिस मार्शल ने मारबरी बनाम मैडीसन (Marbury Vs Madison) नामक मुकदमे मे न्यायिक सर्वोपरिता की बात बतायी और इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया कि विधियो की सवैधानिकता का परीक्षण न्यायालय ही कर सकता है। न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त का आधार है, सविधान की सर्वोच्चता। न्यायपालिका सविधान की इस सर्वोच्चता का सरक्षक है। यदि सविधान के विरुद्ध कोई कानून बनता है या कोई अधिकार सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार-क्षेत्र का उल्लघन करता है, तो न्यायालय को यह अधिकार है कि उस विधि या कार्य को अवैध घोषित कर दे। ग्रेट ब्रिटेन, फ्रास तथा सोवियत सघ मे न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नही है। इन देशो मे विधान-मण्डल की सर्वोच्चता (Legislative Supremacy) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। इसलिए न्यायालय विधान मण्डल के कार्यों की वैधता का परीक्षण नही कर सकता। भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त को सीमित रूप मे अपनाया गया है। इसलिए भारत और अमेरिका मे न्यायालय को सविधान का सरक्षक ( Guardian of the Constitution ) और सविधान का सतुलनचक्र (Balanced *wheel of the Constitution*) कहा गया है।

(१२) मौलिक अधिकार —नागरिक अधिकारो की सुरक्षा का एक उपाय उन्हें सविधान मे वर्णित करना और इस प्रकार उन्हे सवैधानिक सुरक्षा प्रदान करना है। विश्व के अधिकतर लिखित सविधानो में अधिकारो की एक सूची उल्लिखित रहती है। भारत, फ्रास, सोवियत रूस आदि देशो के सविधानों की तरह अमरीकी सविधान में भी मूल अधिकारो को लिपिबद्ध किया गया है। १७८९ ई० के मूल सविधान मे कोई पृथक अधिकार-प्रपत्र सम्मिलित नहीं था, लेकिन १७९१ ई० मे सविधान मे १० सशोधन हुए जो नागरिक अधिकारो से सम्बन्धित थे। इसके अतिरिक्त तेरहवें और चौदहवें सशोधन तथा अन्य उपबन्धों मे भी मूल का उल्लेख है। इस प्रकार सविधान की धारा १ खण्ड १० प्रथम दस संशोधन,

तेरहवें और चौदहवें संशोधन, तथा अन्य उपबन्ध नागरिकों के मूल अधिकारों को निर्धारित करते हैं।

इन अधिकारों के प्रसंग में जस्टिस स्टोन ने कहा है कि "जनता के दृढ़ विश्वास को संविधान अधिकार रूप से व्यक्त करता है कि जनतंत्रीय पद्धति की किसी भी मूल्य पर रक्षा करनी चाहिए। यह विश्वास एवं अधिकार की एक अभिव्यक्ति है क्योंकि आध्यात्मिक एवं मानसिक स्वतंत्रता की रक्षा होनी चाहिए जिसे शासन को स्वीकार करना होगा।"[1] अमरीकी संविधान में उल्लिखित कुछ प्रमुख अधिकार निम्नलिखित हैं —धर्म की स्थापना तथा आचरण की स्वतन्त्रता, जनता के भाषण और मुद्रण को आर्थिक तथा सामाजिक समस्याओं की भविष्यवाणी नहीं कर सकते थे। वे इतनी व्यावहारिक जैसे, आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक समस्याओं की संविधान में चर्चा तक नहीं है। संविधान में कतिपय महत्त्वपूर्ण बातों को छोड़ने का कारण था कि संविधान निर्माता भविष्य की स्वतन्त्रता, बिना मुकदमा चलाये आदि बिना न्यायालय द्वारा दण्डित हिरासत में और जेल में नहीं रखने का अधिकार, इच्छानुसार कोई भी पेशा या कार्य करने की स्वतन्त्रता, विधि के समक्ष समता, कानून की प्रक्रिया का अनुसरण किये बिना किसी के जीवन तथा सम्पत्ति हरण नहीं करना आदि।

ब्रोगन ने कहा है कि "अमरीकी जनता की स्वतन्त्रता न्यायालय के निर्णयों पर ही अन्ततः निर्भर करती है।"[2] तात्पर्य यह कि भारत के संविधान की तरह अमेरिका में भी न्यायालय मौलिक अधिकारों का रक्षक है। कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि से नागरिक स्वतन्त्रता का अतिक्रमण होने पर नागरिक उस विधि को न्यायालय द्वारा अवैध घोषित करा सकते हैं। युद्ध अथवा विद्रोह काल को छोड़कर न्यायालय सदैव बन्दी प्रत्यक्षीकरण ( Writ of Habeas Corpus ) के आदेश जारी कर सकते हैं। यहाँ पर ब्रिटिश और अमरीकी संविधान में एक मौलिक अन्तर है। अमेरिका में नागरिक अपने अधिकारों की रक्षा के लिए न्यायालय की शरण ले सकता है, लेकिन इंगलैंड में संसद् की सर्वोच्चता के कारण नागरिक अधिकारों पर विधायिकी आक्रमण को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है।

लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि अमेरिका में नागरिकों के अधिकार असीमित हैं। संविधान में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष कई ऐसे उपबन्ध हैं, जो नागरिक अधिकार पर भी सीमाएँ लगाते हैं। फिर युद्ध के समय या शान्ति और सुव्यवस्था के लिए उन्हें प्रतिबन्धित किया जा सकता है। लेकिन न्यायालय का संरक्षण सदैव प्राप्त होगा।

---

1 The constitution expresses more than the conviction of the people that democratic process must be preserved at all costs It is also an expression of faith and command that freedom of the mind and spirit must be preserved which Government must obey —*Justice Stone*

2 "One hundred and fifty years of legal control of legislative and executive action have dressed American liberty in Judge's robe" —*D W Brogan*

(१३) लूट प्रथा —अमरीकी संविधान की एक विशेषता लूट-प्रथा ( Spoil System ) है। यह प्रथा उन्नीसवी सदी मे अमरीकी जीवन पर काले बादल के रूप में छायी हुई थी। इस प्रथा का अर्थ है कि नया राष्ट्रपति पहले के समस्त कर्मचारियो एव उच्च राज्य पदाधिकारियो को पदच्युत कर अपने दल तथा रुचि के व्यक्तियो को नियुक्त करे। इस प्रणाली को लूट प्रथा कहते हैं। राष्ट्रपति एण्ड्रयू जैक्सन ( Andrew Jackson ) ने इस प्रथा को शुरू किया था। यह प्रथा अत्यन्त दोषपूर्ण थी। इससे प्रशासन कार्य मे दलीय भावना का प्रवेश हो गया, सवत्र भ्रष्टाचार, असामर्थ्य तथा अनुत्तरदायित्व फैल गया, प्रशासन का स्तर गिर गया और राजनीतिक वातावरण दूषित हो गया। अत काग्रेस ने पेडेटन ऐक्ट ( Pendeton Act ) द्वारा इस प्रथा का अन्त कर दिया। अब असैनिक सेवको की नियुक्ति प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा तथा उच्च पदाधिकारियो की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है।

(१४) स्पष्ट लोप ( The conspicuous Omissions ) —संविधान की विशिष्टता सिर्फ इसमें नही है कि उसमे क्या-क्या निहित है, बल्कि इसलिए भी कि वह क्या-क्या छोड देता है। अमरीकी संविधान अनेक सवैधानिक महत्त्व की बातों का उल्लेख नही करता है, जैसे—बैंक, कारपोरेशन, शिक्षा, सिविल सर्विस, राजनैतिक दल, कृषि, श्रम-सिनेट तथा प्रतिनिधि सभा के अध्यक्षों की शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल, काग्रेस के दोनो सदनो में मतभेद की स्थिति का सुलझाव थे कि व्यर्थ के विवादो मे वे समय नष्ट करना नही चाहते थे। वे इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण समस्याओ को सुलझाने में व्यस्त थे, जैसे—आर्थिक सकट को दूर करना, देश को समृद्ध बनाना तथा विश्व में उन्हे ऊँचा स्थान देना। भविष्य के लिए उन्होने कुछ काम नहीं किया—एक उत्तम संविधान का ढाचा तैयार किया तथा उसे सशोधन करने की चार प्रणालियाँ बतलायी।

(१५) आर्थिक व्यक्तिवाद —संविधान की अन्तिम विशेषता के रूप मे हम इसमें निहित आर्थिक व्यक्तिवाद ( Economic Individualism ) की चर्चा करेंगे। संविधान के निर्माताओ पर व्यक्तिवाद का पर्याप्त प्रभाव था, वे आर्थिक क्षेत्र मे यथेच्छाचारिता ( Laissez faire ) के पोषक थे। इस सिद्धान्त के अन्तगत व्यक्तियो को पर्याप्त आर्थिक स्वतन्त्रता दी जाती है तथा वैयक्तिक सम्पत्ति की व्यवस्था रहती है। कानून की उचित प्रक्रिया ( Due process of law ) के जरिये ही किसी व्यक्ति की सम्पत्ति ली जा सकती है और उसके लिए उचित मुआवजा देना पडता है। चौदहवें सशोधन के द्वारा निगम (Corporation), श्रम, व्यापार आदि की चर्चा कर सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार को पूरा व्यापक बनाया गया और आर्थिक व्यक्तिवाद की नींव दृढ हुई, लेकिन वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार पूणत अमर्यादित नहीं है। सार्वजनिक हित के रक्षार्थ उसे सीमित किया जा सकता है। न्यायालय इसकी रक्षा के लिए सदा तत्पर रहते हैं। आधुनिक युग मे सम्पत्ति का यह सिद्धान्त पुराना पड चुका है। यह समानता के अधिकार के साथ विरोधाभास पैदा करता है क्योंकि ब्रोगन के शब्दो में यह 'अमीरो की आवश्यकता की पूर्ति में कठिनाई पैदा करता है।"[1]

[1] 'It has shown its temper in the comparative ease with which it has been adopted to the needs of the rich and the astonishing difficulty with which it has been twisted into an instrument of the needs or want of the
—Brogan

विशेषताएँ एकदम नयी नहीं —सविधान की विशेषताओ के सम्बध मे यह कहना अनुपयुक्त न होगा कि उनमे शायद ही कोई विशेषता एकदम नयी है। लोकप्रिय सप्रभुता लॉक (Locke) और पेन ( Paine ) की देन है, *'शक्ति के पृथक्करण' के सिद्धान्त का माटेस्क्यू और* ब्लकस्टोन से अधिक पूर्व अरस्तू ( Aristotle ) और पोलिबियस (Polybius) के लेखो मे पाया जाता है, न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धात का विकास इगलड और अमेरिका के अनुभवो से सविधान निर्माण के पहले हो चुका था, सीमित सरकार का सिद्धात मैग्नाकार्टा के साथ शुरू हो चुका था, और वैयक्तिक अधिकारो को ब्रिटेन मे सदियो के सघर्ष के बाद हासिल किया जा चुका था। फिर भी अमरीकी सविधान इस अर्थ मे मौलिक अवश्य है कि आधुनिक युग मे उसने इन सवैधानिक तथ्यो को मूर्त रूप दिया।

## साराश

अमरीकी सविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—(i) लिखित एव निर्मित सविधान (ii) दुनिया का सबसे सक्षिप्त सविधान, (iii) कठोर सविधान, (iv) लोकप्रिय सप्रभुता, (v) सघात्मक व्यवस्था (vi) अध्यक्षात्मक कार्यपालिका, (vii) प्रतिनिधिसत्तात्मक गणराज्य, (viii) सीमित सरकार, (ix) शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त, (x) अवरोध एव सतुलन का सिद्धान्त, (xi) न्यायिक पुनर्विलोकन, (xii) मौलिक अधिकार, (xiii) लूट-प्रथा, (xiv) स्पष्ट लोप और (xv) आर्थिक व्यक्तिवाद।

## प्रश्न

1 What are the distinctive feature of the constitution of U S A ?
(Cal U 1934, Agra U 1946)
(अमरीकी सविधान की विशेषताओं का वर्णन करें।)

2 What are the striking features of contrast of the constitutions of Great Britain and U S A (Punjab U 1937, 1951, B U 1960 A)
(ग्रेट ब्रिटेन और अमरीकी सविधानों की विशेषताओ को तुलनात्मक विवेचना करें।)

3 "If any principle of the American constitutional system has become axiomatic from the very beginning, it is that the people is the sovereign" Amplify this statement
"अमरीकी सवधानिक व्यवस्था का मूलभूत सिद्धान्त प्रारम्भ से ही यह रहा कि जनता ही सगठन। है" इस कथन की विवेचना कर।)

4. "The broad doctrine of the constitution of the U S A is that the federal Govt is limited and its powers are separated " Discuss
( P U 1953 A (Hons)
"अमरीकी सविधान का आधारभूत सिद्धान्त यह है कि सघीय सत्ता मर्यादित और विभाजित है।" इस कथन की समीक्षा करें।

5 "The American Constitution is federal and its executive is presidential " Justify and elucidate this remark on the basis of the relevant features of the American constitution
( 'अमेरिका का सविधान सघात्मक और उसकी कायपालिका अध्यक्षात्मक है।" सविधान की उपयुक्त विशेषताओ का हवाला देकर इस कथन का स्पष्टीकरण और समर्थन कीजिए।)

---

"*The architects of 1787 built only the basement Their descendants have kept adding walls and windows, wings and gables, pillars and porches make a rambling structure which is not yet finished*"

—Munro

# ४ संवैधानिक विकास की रीतियाँ (Processes of Constitutional Development)

१ वास्तविक संविधान एक प्रलेख से अधिक।

२ सविधान के विकास के साधन— सविधि द्वारा विकास, प्रशासकीय निर्णयों द्वारा विकास, न्यायिक व्याख्याओ द्वारा विकास, प्रथाएँ ओर अभिसमय, राजनीतिज्ञो तथा नागरिको द्वारा व्याख्याएँ।

३ सशोधन की प्रक्रिया— प्रक्रिया की धारा, प्रक्रिया की अवस्थाएँ, सशोधन प्रक्रिया का कायरूप, सशोधनो का विवरण, आलोचना।

४ सशोधन प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन— ब्रिटिश सविधान से तुलना, भारतीय सविधान से तुलना, रूस, स्विट्जरलैंड और फ्रास के सविधानो से तुलना, दुष्परिवतनशीलता की शिकायत गलत।

वास्तविक सविधान एक प्रलेख से अधिक —आधुनिक लिखित सविधानों मे अमरीकी सविधान सबसे अधिक पुराना सविधान है। इसका निर्माण डेढ सौ वर्ष पूर्व हुआ था। लेकिन आज भी यदि मेडिसन और हैमिल्टन पृथ्वी पर आवें तो इसे पहचानने म उन्हें भी कठिनाई नहीं होगी। फिलाडेल्फिया प्रसभा ने एक छोटा-सा प्रलेख तैयार किया, जिसमे प्रस्तावना के अतिरिक्त केवल ७ धाराएँ थी और वह ७२ वाक्यो का सविधान आज भी इस मौलिक रूप में वर्तमान है। लेकिन सविधान की यह अधूरी कहानी है। आज का सविधान सिर्फ १७८७ ई० का लिखित प्रलेख नहीं है, यह तो ढाँचा मात्र है, गगनचुम्बी अट्टालिका का आधार-मात्र है। समय और परिस्थिति की माग के अनुसार इसमे सशोधन हुए, विधि-वेत्ता, प्रशासकीय अधिकारी, विधायिनी सस्थाओं, नागरिको और राजनीतिक दलो ने इसकी व्याख्या की। सविधान के शब्दो को उन्होंने विभिन्न सिद्धान्त, नियम, प्रणालियो आदि से विभूषित किया। इन्हें सविधान मे लिपिबद्ध नहीं किया लेकिन प्रथा और परम्परा के रूप में सविधान के व्यावहारिक और अभिन्न अग बन

गये। ऑग और रे ने इसीलिए कहा है कि "वर्त्तमान सविधान सिर्फ प्रलेखीय अनुच्छेद नहीं है, बल्कि समस्त व्याख्याएँ, निर्णय, अभ्यास और प्रणालियाँ जो मौलिक अनुच्छेदों और धाराओं के इर्द-गिर्द विकसित हुए हैं इसका संकलन है, जिन्हें कम-से कम एक हजार पृष्ठों में मुद्रित किया जा सकता है।"[1]

*सवैधानिक वृद्धि के प्रसग मे मुनरो ने भी कहा है कि '१७८७ ई० के* निर्माताओं ने इस भवन की नींव मात्र डाली थी जिसमें खिडकी, दरवाजे, खम्भे इत्यादि का निर्माण उसकी सन्तान ने किया।"[2] ब्राइस के शब्दो मे, "अमरीकी सविधान अनिवार्यत उतना ही बदला है जितना कि राष्ट्र बदला है, और जहाँ तक लोगो के विचार इस सविधान के बारे मे बदले हैं वहीं तक इस सविधान की आत्मा एव अर्थ में परिवर्तन हुआ है।"[3]

## १ सविधान के विकास के साधन

सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान का विकास विभिन्न रीतियो से हुआ है जिनमें निम्न-लिखित प्रमुख हैं —

(क) सविधि द्वारा विकास (Development by Statute )

(ख) प्रशासकीय निर्णयों द्वारा विकास (Development by Administrative decisions )

(ग) न्यायिक व्याख्याओं द्वारा विकास (Development by judicial Interpretations )

(घ) राजनीतिक और नागरिक व्याख्याओं द्वारा विकास (Development by Interpretations by Politicians and Citizens )

(ङ) प्रथाओं और परम्पराओं द्वारा विकास (Development by usages and conventions )

(च) सशोधन द्वारा विकास (Development by amendment )

---

1 "And the constitution, at all events, the constitution or system of overtime embraces not only the documentary provisions from which everything added is at least supposed to derive validity but the accretions them selves becoming therefore, a more or less fixed core of articles and sections enveloped and overlaid by a rich fabric of interpretations, decisions, practices and precedents—the whole so vast and complicated the scholars under taking to set forth over national constitutional law even in the relatively con cise form of a text-book seldom succeed in covering the subject in less than a thousand pages' —*Ogg and Ray*

2 'The architects of 1787 built only the basement Their descendants have kept adding walls and windows, wings and gables pillars and porches to make a rambling structure which is not yet finished —*Munro*

3 "The American constitution has necessarily changed as the nation has changed in the spirit with which man regard it and therefore, in its own spirit ' —*Bryce*

**(क) संविधि (Statute)** —संविधान निर्माता इस तथ्य से अवगत थे कि भविष्य को भूत की कडी मे बांधा जा सकता है। अत उन्होने केवल शासन का ढाँचा तैयार किया और आधारभूत सिद्धातो का प्रतिपादन किया। शासन सम्बन्धी विस्तार की बातो को पूरा करने का भार उन्होने भावी जन प्रतिनिधियो पर छोड दिया। उसका विचार था कि कांग्रेस संविधान की न्यूनताओ तथा कमियो को पूरा करेगी और शासन का पूर्ण ढाँचा तैयार करेगी। कांग्रेस ने इस कार्य को सफलतापूर्वक किया है।

उदाहरणार्थ (i) संविधान मे केवल सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना का उल्लेख है और उसकी रचना तथा अधीनस्थ न्यायालयो की स्थापना और सगठन का भार कांग्रेस पर छोड दिया है। कांग्रेस ने १७८९ ई० मे न्यायपालिका अधिनियम ( Judiciary Act of 1789 ) के द्वारा न्याय-व्यवस्था की नीव डाली।

(ii) सघीय विधायिका के संविधान सिर्फ कांग्रेस के दो सदनों की चर्चा करता है, परन्तु सदस्यों की निर्वाचन विधि, निर्वाचन का समय, स्थान, स्पीकर की शक्तियाँ आदि को बाद में विधियों द्वारा निश्चित किया गया है। स्वय कांग्रेस की प्रक्रिया, आन्तरिक सगठन और दैनिक व्यवहार के नियम कांग्रेस द्वारा पारित परिनियमो पर आधारित हैं। इस कार्य को कांग्रेस ने 'लचीली धारा' (the elastic clause) के अन्तगत पूरा किया है, जिसमे कांग्रेस को व्यापक अनुदान के रूप मे यह अधिकार दिया गया है कि वह सभी आवश्यक विधियाँ पास करे जो अधिकार क्षेत्र मे उसे आवश्यक एव उचित जान पडे।

(iii) इसी प्रकार प्रशासनिक सगठन के सम्बन्ध में संविधान मौन है। कांग्रेस ही विधि द्वारा विभागो का निर्माण उनके सगठन और कृत्यो आदि का निर्णय करती है। १९४६ ई० के राष्ट्रपति उत्तराधिकार-अधिनियम (Presidential Succession of 1946 Act) ने राष्ट्रपति के उत्तराधिकारी की ऐसी परिस्थिति के लिए निर्णय किया है, जबकि दुर्भाग्यवश राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति दोनो की मृत्यु हो जाय। इस प्रकार राष्ट्रीय प्रशासन का संगठन मुख्यत कांग्रेस ने विधियो द्वारा किया है।

कांग्रेस ने संविधियो द्वारा संविधान के विकास मे पर्याप्त योग दिया है और संविधान को मूर्त रूप दिया है। उसके संविधान को व्याख्या सम्बन्धी कार्य को न्यायालय ने भी अधिक मान्यता प्रदान की है। बियर्ड के शब्दों से "सर्वोच्च न्यायालय यह घोषणा कर चुका है कि वह एक स्थायी सिद्धान्त है कि वह कांग्रेस द्वारा की गयी व्याख्याओं का बहुत ही आदर करेगा और उसको तभी अमान्यता दी जायगी जबकि वे स्पष्ट रूप से बहुत ही गलत हों।'[1]

(ख) प्रशासकीय निर्णय—विधायिका की तरह कार्यपालिका का भी अमरीकी संविधान के विकास मे पर्याप्त हाथ रहा है। राष्ट्रपतियों की राजाज्ञाओं, आज्ञाओं तथा अन्य कार्यवाहियों ने संविधान मे वृद्धि की है। जैक्सन, लिंकन, रूजवेल्ट आदि राष्ट्रपतियो का संविधान पर

1 "The Supreme Court has declared as a fixed Principle that it will show great respect for the interpretations of Congress and will overrule them when are clearly and palpably wrong" —Beard

स्पट छाप है। उदाहरणार्थ सविधान मे मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था नही है, लेकिन राष्ट्रपति वाशिंगटन ने मन्त्रिमण्डल द्वारा परामर्श तथा शासन सचालन की प्रथा प्रारम्भ की जो अब सविधान का अभिन्न अग बन गया है। इसी प्रकार यद्यपि युद्ध घोषणा का अधिकार कांग्रेस को है, लेकिन राष्ट्रपति ने इसे अप्रत्यक्ष तरीके से अपने हाथ मे लिया है, क्योंकि वे विशेष परिस्थिति बनाकर देश को युद्ध मे कूदने के लिए बाध्य कर सकते हैं। इसके अलावे इगलैंड की तरह अमेरिका में भी प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की प्रथा है। कांग्रेस विधियों के सिद्धात तथा ढाचा को तैयार करती है और प्रशासकीय अधिकारियो द्वारा बोर्डों को यह अधिकार देती है कि वे विधियों की न्यूनताओं की पूर्ति विनियमो और आज्ञाओ द्वारा करें। मुनरो ने 'नियमो तथा उपनियमो को संविधान रूपी मुख्य तने की शाखाएँ कहा है।"[1] प्रतिदिन विभागो के अध्यक्षो तथा निम्नस्तरीय अधिकारियो को अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तगत सविधियो के सम्बन्ध मे निणय लेने पडते है, काय करने पडते हैं तथा आदेश देने पडते हैं। जब उनके निणय या आदेश स्थापित हो जाते हैं तो वे पूव निणयो (Precedents) का रूप धारण कर लेते हैं। इस प्रकार सविधान का सीमित विस्तार हो जाता है।

(ग) न्यायिक व्याख्याएँ —सवैधानिक वृद्धि का अधिकतम महत्त्वपूण साधन न्यायिक निवचन है। कांग्रेस या राज्य विधायिकायें कोई विधि बनाती है, राष्ट्रीय या राज्यिक प्रशासन अधिकारी कोई काय करते है। उन विधियों या कार्यों को यदि कोई असवैधानिक समझता है तो न्यायालय के समक्ष उन्हें उनकी वैधानिकता के परीक्षण के लिए पेश करता है। न्यायालय निणय देते समय सविधान का सम्बन्धित धारा का अथ लगाते हैं। जो उन्हें सविधान को पूव से पर्याप्त विभिन्न अर्थ देने का सुअवसर प्रदान करता है। इस प्रकार सविधान को नई दिशा मिलती है। किसी वाक्याश का निवचन करते समय न्यायालय उन्हें नया क्षेत्र तथा विषय प्रदान करते हैं। यह प्रक्रिया निरन्तर चलती रहती है और "विकास की दिशा एक निर्णय के बाद दूसरे निर्णय द्वारा निर्धारित होती रहती है जब तक कि अन्तिम निर्णय से बहुत दूर का अर्थ नहीं लगा दे।"[2] उदाहरणाथ, सर्वोच्च न्यायालय ने निहित शक्ति के सिद्धान्त (Implied power), सहज शक्ति के सिद्धान्त (Inherent Powers) प्रसविदा की पवित्रता के सिद्धात (Sanctity of contracts) तथा अन्य निणयो के द्वारा शासन का माग ही बदल दिया गया है। सविधान ने राष्ट्रीय सरकार को सचार के साधन और परिवहन का प्रबन्ध सौंपा है। सर्वोच्च न्यायालय ने व्याख्या द्वारा रेल, तार, टेलीफोन, रेडियो, विमान, सडक इत्यादि को समाविष्ट कर दिया है। इसी प्रकार सविधान ने कांग्रेस को वाणिज्य व्यवस्था की शक्ति दी है, जिसका सर्वोच्च न्यायालय ने विभिन्न तथा व्यापक अथ बतलाया है। सविधान में प्राय सशोधन

---

1 'They (rules and regulations) are as it were, the twigs on the branches which have sprung from the main trunk which is the constitution

—*Munro*

2 'The lines of development being 'crooked out by one decision after another until the last has carried matters a long way from the point at which the interpreting process began '

—*Munro*

नहीं होते रहते हैं। ऑग और रे के मत में इसका एकमात्र कारण है कि सर्वोच्च न्यायालय "निरन्तर अधिवेशन में रहनेवाला संवैधानिक सम्मेलन" (A kind of continuous constitutional convention )'—Woodrow Wilson) है जो संविधान की व्याख्या, विकास तथा वृद्धि में सदा रत रहता है। चार्ल्स ह्यूग्स ने कहा है कि "हम संविधान के अधीन हैं परन्तु संविधान वही है जिसे न्यायाधीश कहें कि यह संविधान है।"[1] मुनरो के शब्दों में, "प्रत्येक सोमवार को सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय की घोषणा के साथ संविधान में परिवर्तन होता रहता है।'[2]

(घ) प्रथाएँ और अभिसमय—वाशिंगटन ने कहा था, "समय और आदत सरकार तथा मानवीय संस्थाओं का सच्चा स्वरूप निश्चित करने के लिए आवश्यक है।"[3] अमरीकी संविधान के विकास में भी प्रथाओं तथा अभिसमयों (Customs and Conventions) का महत्त्वपूर्ण योग रहा है। फिर भी इसकी ओर लोगों का ध्यान कम आकृष्ट होता है, क्योंकि इसका आधार संशोधन, विधि या न्यायिक निर्णयों का लिखित रूप नहीं है। कालान्तर में संविधान के ऊपर कुछ ऐसे नियम लद जाते हैं, जो संविधान को व्यावहारिक स्वरूप देने में लिखित विधि से कम महत्त्व नहीं रखते हैं। कभी-कभी तो अलिखित संवैधानिक नियम लिखित नियमों को अनिर्धारित दिशा प्रदान करते हैं या उन्हें मृतप्राय बना देते हैं। इन राजनीतिक रूढ़ियों और प्रथाओं को "अलिखित संविधान" ( Unwritten Constitution ) कहा जाता है। ये शासन के आधारभूत तथा मौलिक नियम बन गये हैं इसमें निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं।

(i) संविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन की अप्रत्यक्ष पद्धति अपनायी गयी है, लेकिन प्रथाओं ने उसे प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप दे दिया है

(ii) संविधान में मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था नहीं है, लेकिन प्रशासकीय विभागों के परामर्शदात्री संस्था के रूप ने मन्त्रिमण्डल को जन्म दिया।

(iii) "सन्धियों के स्थान पर कार्यकारी समझौता" (Executive agreements) प्रथा की ही देन है।

(iv) कांग्रेस में 'काऊकस' (Caucus) और समिति प्रणालियों का विकास।

(v) सभी धन विधेयकों का प्रतिनिधि-सभा से पुनःस्थापित होना।

(vi) यह एक प्रथा बन गयी है कि प्रतिनिधि-सभा के सदस्य जिस निर्वाचन क्षेत्र से खड़े हों, उनका वे निवासी हो।

(vii) राजनीतिक दलों तथा उनके सभी अंगों का विकास—काऊकस (Caucus) सम्मेलन, समितियाँ, प्लेटफार्म, निधि इत्यादि—प्रथाओं की देन हैं।

---

1 'We are under the constitution but the constitution is what the Judges say it is' —*Charles Hughes*

2 'One might almost say that it (constitution) undergoes some change every Monday when the Supreme Court hence down its decisions —*Munro*

3 'Time and habit are at least as necessary to fix the true character of governments as of other human institutions ' —*Washington*

(viii) वाशिंगटन के समय यह प्रथा आरम्भ हुई कि किसी व्यक्ति को दो बार से अधिक राष्ट्रपति नही होना चाहिए। १९४० ई० तक इस प्रथा का पालन हुआ। अन्त मे १९५१ ई० मे इसे वैधानिक रूप प्रदान किया गया।

(ix) नियुक्ति-सम्बन्धी सीनेटोरियल कर्टसी ( Senatorial Courtesy ) की प्रथा बहुत महत्त्वपूर्ण है।

(ङ) राजनीतिज्ञों तथा नागरिकों द्वारा व्याख्याएँ —सविधान की व्याख्या मे राजनीतिज्ञ ( Politicians ) और साधारण नागरिक भी भाग लेते हैं, यद्यपि ये शासन मे पदाधिकारी नही होते। इनमे राजनीतिक दलो के नेताओ का काय उल्लेखनीय है। वियर्ड ने उदाहरण देते हुए कहा है कि सविधान की धारा २ मे यह व्यवस्था की गयी है कि राज्यो द्वारा नियुक्त "निर्वाचक" (Electorates) एकत्रित होकर राष्ट्रपति को चुनेंगे। सविधान निर्माताओ का उद्देश्य था कि दलबन्दी या निहित स्वार्थों से परे योग्यतम व्यक्ति राष्ट्रपति को चुनेंगे, लेकिन आज व्यवहार में "निर्वाचक" राजनीतिक दलो तथा मतदाताओ की इच्छा को काय रूप देने के लिए रबर-स्टाम्प (rubber-stamp) का काम करते हैं। इस प्रकार लाखो अमरीकी मतदाताओ ने राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति को एकदम बदल दिया है।

(च) सशोधन अमरीकी सविधान के विकास की सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण रीति है।

## २ सशोधन की प्रक्रिया
### (Procedure for Amendment)

अमरीकी सविधान के जनकों के दो उद्देश्य थे—(१) सविधान की विधियों को सर्वोपरिता प्रदान करना, तथा, (२) सविधान मे अनाम्यता तथा नाम्यता का समन्वय करना। सविधान एक पवित्र प्रलेख है, उसकी विधियाँ देश की सर्वोच्च विधियाँ हैं, उनके निर्माण और परिवतन की प्रणाली साधारण विधि से भिन्न होनी चाहिए। फिर, स्थायीपन सविधान का एक गुण है, लेकिन इस स्थिरता के लिए यथाकाल व्यवस्था आवश्यक है। सविधान सदियो तक तभी जीवित रह सकता है जब विभिन्न समयो और परिस्थितियो के अनुकूल अपने मे परिवतन ला सके। लेकिन यह परिवतन ऐसा नहीं होना चाहिए कि सविधान की आत्मा या स्वरूप ही समाप्त हो जाय। चीफ जस्टिस मार्शल ने कहा था कि "हम यह कभी न भूलें कि यह सविधान सदियो तक स्थायी रहेगा और फलत उसे मनुष्य जीवन के विभिन्न सकेतों के अनुकूल व्यवस्थित होना पड़ेगा।"[1] अमरीकी सविधान के निर्माता इस तथ्य से पूणत अवगत थे। इन्ही उद्देश्यो ने सशोधन की एक विशिष्ट प्रणाली को स्थान दिया।

प्रक्रिया की धारा—अमरीकी सविधान के पाँचवें अनुच्छेद मे सविधान के सशोधन की प्रक्रिया का उल्लेख है—"कांग्रेस, जब कभी इसके दोनों सदन दो तिहाई बहुमत से आवश्यक समझें, सविधान में सशोधन प्रस्तुत कर सकेगी या दो तिहाई राज्यों के विधान मण्डलों की प्रार्थना पर सशोधन करने के लिए एक कन्वेंशन आमन्त्रित करेगी। उक्त

1 'We must never forget that it is a constitution which we are expounding a constitution intended to endure for ages, and consequently, to be adopted to the various crises of human affairs —*Chief Justice Marshall*,

दोनो अवस्थाओं मे प्रस्तुत संशोधन यदि तीन चौथाई राज्यों के विधानमण्डलो या तीन चौथाई राज्यों के कन्वेंशनों द्वारा दोनों मे से जिस किसी ढग को कांग्रेस स्वीकार करे, सन्तुष्ट कर दिया जायगा तो वह इस संविधान का वैध अग बन जायगा।"

(ख) अनुसमर्थन ( Ratification )—(१) सशोधन का प्रभाव तीन चौथाई राज्यो के विधानमण्डलो द्वारा अनुसमर्थित होना चाहिए था।

(२) सशोधन के प्रस्ताव को तीन चौथाई राज्यो के सम्मेलन ( Convention ) का अनुसमथन प्राप्त होना चाहिए।

निरोध—ये प्रक्रियाएँ मर्यादित भी हैं। सविधान मे सिफ एक मर्यादा को स्पष्टत लिखा गया है—कोई भी राज्य बिना सहमति के सिनेट मे मताधिकार की समानता से वचित नहीं किया जायगा। दास व्यापार ( Slave trade ) पर भी अल्पकालीन निरोध ( Restriction ) था। अठारहवें सशोधन के समय उन विषयो को भी सशोधन शक्ति से बाहर रखने की चेष्टा की गयी जो सविधान मे अन्तर्निहित ( Germane ) नही है। लेकिन, यह प्रयास असफल रहा।

संशोधन प्रक्रिया का कार्यरूप —यद्यपि प्रस्थापना और अनुसमथन की दो विधियाँ सविधान मे व्यवस्थित हैं, अभी तक सशोधन सम्बधी सभी प्रस्ताव काग्रेस के दोनों सदनों की दो-तिहाई बहुमत द्वारा पारित हुए हैं और सिफ इक्कीसवाँ सशोधन को छोडकर सभी प्रस्ताव राज्य की विधायिका सभाओ द्वारा अनुसमर्थित हुए हैं। लेकिन इसका अथ यह नही कि कन्वेंशन की प्रक्रिया के लिए कभी प्रयास ही नही किया गया। कई बार दो तिहाई राज्यो ने कन्वेंशन बुलाने की प्रार्थना की है, लेकिन काग्रेस सदा इसके विरुद्ध रही है। सम्मेलन आमत्रण से भय यह है कि एक बार सम्मेलन होने पर वह मनमाने तरीके से प्रस्ताव पारित करता चला जायगा, यहाँ तक कि सविधान का एकदम नया रूप हो जायगा। अनुसमथन के सम्बन्ध में विधायिका सभाओ या सम्मेलन का उपयोग किया जाय—इसका निश्चय काग्रेस ही करेगी। प्रथम प्रणाली कम खर्चीली है, यद्यपि सम्मेलन से तुरन्त तथा अधिक प्रतिनिधि मूलक परिणाम मिलेगा। काग्रेस अनुसमथन का समय निर्धारित कर सकती है, जैसे—अठारहवें, बीसवें तथा इक्कीसवें सशोधन के लिए सात वर्ष का समय निश्चित किया गया था। बहुत-से सशोधनो का तो अभी तक अनुसमथन ही न हो सका, बहुतो का अनुसमथन अनेक वर्षों के बाद पूरा हुआ और अनेक सशोधन, जिन्हें अनुसमर्थन के लिए पचीसो वर्ष पूर्व प्रस्तावित किया गया था, अभी तक जीवित हैं। अन्त मे, एक अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि सशोधन का प्रस्ताव एक विधेयक नहीं है। अत उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति (Assent) की आवश्यकता नहीं तथा न उसपर निषेधाधिकार (Veto) का ही वह प्रयोग कर सकता है।

---

1 The Congress, whenever two-thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose amendment to this constitution, or on the application of the legislatures of two-thirds of the several States shall call a convention for proposing amendments, which in either case shall be valid to all intents and purposes as part of this constitution, when ratified by the legislatures of three-fourths of the several states or by conventions in three-fourths thereof as the one or the other mode of ratification may be proposed by the Congress　　　　—Art V

बाईस संशोधनों का विवरण—१७८९ ई० से अबतक कांग्रेस मे ३००० सशोधन प्रस्ताव उपस्थित हुए हैं, जिनमे केवल २७ ही पारित हुए तथा २२ ही राज्यो द्वारा अनुसमर्थित हो सके। इन २२ सशोधनो को तीन श्रेणियो मे रखा जा सकता है। प्रथम श्रेणी मे पहला से लेकर १२ वाँ सशोधन तक आते हैं। प्रथम १० सशोधन ( १७९१ ) नागरिक स्वतन्त्रता से सम्बन्धित है। ११ वें सशोधन ( १७९८ ) द्वारा राज्यो की न्याय व्यवस्था और विधि पर सघ के न्यायाधिकार का बन्धन ढीला किया गया और इस प्रकार राज्यो की सार्वभौमिकता को दृढ भी किया गया। १२ वें सशोधन (१८०४) द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के लिए पृथक् पृथक मतदान हुआ करेगा। ये सशोधन सविधान के प्रवर्तन मे पूर्व समझौता तथा व्यावहारिक कठिनाइयो की देन थे।

द्वितीय श्रेणी मे १३ वाँ, १४ वाँ तथा १५ वाँ सशोधन आते हैं। इन सशोधनो को गृह युद्ध-जनित सशोधन ( Civil War Amendments ) कहते हैं। १३ वाँ सशोधन ( १८६५ ) से दासता उन्मूलन और १४ वाँ ( १८६८ ) तथा १५ वाँ ( १८७० ) सशोधनो से सभी राज्यो मे नागरिकता के समान अधिकारो की व्यवस्था की गयी।

तीसरी श्रेणी मे १६ वें सशोधन से २२ वें सशोधन तक आते हैं। १६ वें सशोधन (१९१३) द्वारा कांग्रेस को आय कर लगाने तथा वसूलने का अधिकार दिया गया, १७ वें सशोधन ( १९१३ ) द्वारा सिनेट के लिए प्रत्यक्ष और लोकप्रिय निर्वाचन की व्यवस्था की गयी, १८ वें सशोधन (१९१८) द्वारा नशाबन्दी जारी की गयी, १९ वें सशोधन ( १९२० ) द्वारा वयस्क मताधिकार तथा वोटो मताधिकार जारी किया गया, २० वें सशोधन ( १९३३ ) द्वारा राष्ट्रपति उप राष्ट्रपति तथा प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल की समाप्ति की तिथि मे परिवर्तन हुए, २१ वें सशोधन (१९३३) द्वारा १८ वाँ सशोधन रद्द कर दिया गया और २२ वें सशोधन (१९५१) द्वारा दो बार से अधिक राष्ट्रपति निर्वाचित होने पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया।

इन सभी सशोधनो के परीक्षण के बाद निम्नलिखित निष्कर्षों पर पहुँचा जा सकता है —

कुछ निरूपण —(१) मुख्यत ये सशोधन नयी शक्तियाँ नही देते, बल्कि छीनते हैं। ये प्रतिबन्ध लगाते हैं, जैसे—प्रथम १० सशोधन तथा गृह युद्ध सशोधन।

(२) बीसवी शताब्दी मे राज्य की शक्तियों और कार्यों की वृद्धि के लिए ये बहुत हद तक उत्तरदायी हैं, जैसे, १६ वें तथा १८ वें सशोधन द्वारा।

(३) इन सशोधनो मे राष्ट्रीयकरण की प्रवृत्ति है, क्योंकि राज्यो पर नियन्त्रण लगाकर राष्ट्रीय सर्वोच्चता को बल दिया है।

(४) इन सशोधनो ने शासन यन्त्रो तथा कार्य विधियो में परिवर्तन लाकर प्रजातन्त्र को आगे बढ़ाया है जैसे—प्रथम आठ सशोधनो ने नागरिक अधिकारों को सुरक्षित किया, १५ वें और १९ वें सशोधनो ने वयस्क मताधिकार के मार्ग से बाधाओ को हटाया और १७ वें संशोधन ने सिनेटरो का चुनाव जनता के हाथ मे दे दिया।

आलोचनायें (Criticisms,—(1) अत्यधिक धीमी तथा कठिन—अमेरिका में सशोधन की प्रक्रिया की कई विद्वानो ने कड़ी आलोचना की है। प्रोफ जस्टिस मार्शल ने इसे 'स्थूल और कष्टकारक' (Unwidy and Cumbrous) कहा है। मुख्यत चार रूप में इसके विपक्ष में दिये जाते हैं। पहली आलोचना यह है कि सशोधन की यह विधि धीमी और कठिन (Slow

difficult) है। इसकी कठिनता का प्रमुख कारण $\frac{2}{3}$ कांग्रेस सदस्यों द्वारा प्रस्थापना और $\frac{3}{4}$ राज्यों द्वारा अनुसमर्थन की आवश्यकता है। इसी कारण प्रत्येक संशोधन में वर्षों लग जाते हैं और अनेक संशोधन तो आवश्यक सदस्यों का अनुसमर्थन न मिलने के कारण अभी तक पड़े हुए हैं। इस शताब्दी के प्रारम्भ में तो लोगों को यह विश्वास हो गया कि अब आगे संशोधन हो ही नहीं सकते हैं। लेकिन सात वर्षों (१९१३-२०) के अन्दर चार और एक ही वर्ष (१९३३) में दो महत्त्वपूर्ण संशोधनों ने इस विश्वास को गलत साबित कर दिया। अत संशोधन-सम्बन्धी इस आलोचना की अधिक खींचातानी ठीक नहीं है।

(ii) अत्यधिक सरल —कुछ आलोचकों का यह कहना है कि संशोधन की यह प्रक्रिया बहुत सरल (Too Easy) है और इसी प्रसंग में हैमिल्टन ने 'फेडेरलिस्ट' में लिखा था कि संशोधन की सरलता का परिणाम होगा, संवैधानिक अस्थिरता। १८ वें संशोधन को जितनी तेजी से राज्य की विधायिका सभाओं ने अनुसमर्थित किया, इस आलोचना में लोगों का विश्वास और दृढ़ हो गया, लेकिन, इस धारणा को भारी धक्का तब लगा, जबकि उसी सरलता से विधायिका सभाओं ने १८ वें संशोधन को रद्द कर दिया। धीरे-धीरे यह शिकायत समाप्त हो गयी, क्योंकि अधिकतर संशोधनों को अनुसमर्थन नहीं मिल पाया। आज तो यह आलोचना सुनने में भी नहीं आती।

(iii) पूर्ण प्रजातान्त्रिक नहीं —तीसरी आलोचना यह है कि यह प्रक्रिया पर्याप्त प्रजातान्त्रिक नहीं (Not Sufficiently Democratic) है, क्योंकि प्रस्थापना या अनुसमर्थन में जनता को प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर नहीं मिलता है। सिनेटर लाफोलेट (Lafollette) ने इस आलोचना को दूर करने के लिए योजना दी। २१ वें संशोधन को इसी उद्देश्य से चुने गये सम्मेलन द्वारा अनुसमर्थित करा कर जनता को करीब करीब प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर दिया गया। लेकिन विधि को अधिक प्रोत्साहन नहीं मिला है। फिर भी इस आलोचना के सम्बन्ध में *यह कहा जा सकता है कि देश की विशालता की प्रत्यक्ष रीति से प्रतिनिधिमूलक रीति ही सुविधाजनक तथा अल्पव्ययी है।*

(iv) *अल्पसंख्यकों द्वारा नियन्त्रण —अंतिम आलोचना इस सम्बन्ध में* यह की जाती है कि संशोधनों पर अल्पसंख्यकों का नियन्त्रण रहता है। इसकी व्याख्या दो तरह से की जाती है (१) ३७ राज्य जिनकी जनसंख्या शेष १३ राज्यों से बहुत कम हो सकती है, संशोधन ला सकते हैं। यदि ३७ कम आबादी वाले राष्ट्र संगठित हो जायें तो १३ बहुसंख्यक राष्ट्र उनके समक्ष असमर्थ हो जायेंगे। लेकिन, व्यवहार में ऐसा मौका विरले ही आ सकता है। (२) इसके विपरीत यदि १३ कम आबादी वाले राज्य संगठित हो जायें तो शेष अधिक आबादी वाले राज्य संशोधन नहीं ला सकते हैं। इस प्रकार देश की छोटी सी आबादी के विरुद्ध संशोधन ला सकती है या संशोधन को रोक सकती है।

## संशोधन-प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन

(i) ब्रिटिश संविधान से तुलना —अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया अत्यन्त कष्टसाध्य एवं जटिल है। उसके विपरीत इंगलैंड में संशोधन की प्रक्रिया अत्यन्त सरल है। संशोधन की प्रक्रिया के सम्बन्ध में अमरीकी और ब्रिटिश संविधान की प्रक्रिया दो छोर पर है।

जब अमेरिका में संशोधन की प्रक्रिया साधारण विधि की प्रक्रिया से एकदम भिन्न है। इंगलैंड की संवैधानिक विधि और साधारण विधि में कोई अन्तर नहीं है। ब्रिटिश संसद् उसी प्रकार से संशोधन प्रस्ताव पास करती है, जिस प्रक्रिया से सामान्य कानून।

(ii) भारतीय संविधान से तुलना - अमेरिका और ब्रिटेन के संविधान दो छोर पर हैं, जबकि भारत का संविधान दोनों के बीच का रास्ता अपनाता है। भारतीय संविधान के संशोधन की प्रक्रिया न तो अमरीकी प्रक्रिया की तरह जटिल है और न ब्रिटिश प्रक्रिया की तरह सरल ही। यह नाम्यता और अनाम्यता का अपूर्व सम्मिश्रण है। इसमें संशोधन की तीन विधियाँ अपनायी गयी हैं—कुछ उपबन्धों में संसद् के सामान्य बहुमत और सामान्य विधेयक के लिए विनिहित विधायी प्रक्रिया द्वारा संशोधन किया जा सकता है, कुछ उपबन्धों को संसद् के प्रत्येक सदन के कुल सदस्यों के बहुमत और उपस्थित तथा मतदान करनेवाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित होने पर संशोधित किया जाता है और कुछ उपबन्धों में संशोधन सम्बन्धी विधेयक संसद् ने संविधान के अनुच्छेदों की व्याख्या की है तथा उनकी न्यूनताओं की पूर्ति की है। इसके अतिरिक्त प्रथाओं और परम्पराओं ने भी संविधान का विकास कर उसे लचीला बनाया है। इसीलिए प्रो० बियर्ड ने कहा है कि "यह (संविधान) एक मुद्रित प्रलेख है जिसकी व्याख्या न्यायिक निर्णयों नजीरों और प्रथाओं ने की है और समझदारों तथा महत्त्वाकांक्षाओं ने इसे स्पष्ट किया है। संक्षेप में, वास्तविक संविधान जीवित व्यक्तियों द्वारा व्यवहार में लाये जाने वाले सामान्य नियमों का जीवित मूर्तस्वरूप है।"[1] ऑग और रे का भी कथन है कि "वस्तुतः यह हमारे पास नया संविधान है, कल दूसरा होगा और परसों फिर अन्य संविधान होगा। कोई भी संविधान किसी समय में नागरिकों, विधिज्ञों, प्रशासकों और न्यायाधीशों की देन है। यह विचार की अवस्था है जो विचार के साथ बदला जा सकता है। हमलोग निश्चित रूप से सुगमतापूर्वक अपने विचार में परिवर्तन लाते हैं।"[2]

## साराश

अमरीकी संविधान का विकास विभिन्न रीतियों से हुआ है जिनमें निम्नलिखित प्रमुख हैं। संविधि, प्रशासकीय निर्णय, न्यायिक व्याख्यायें, राजनीतिक तथा नागरिक व्याख्यायें, प्रथायें और परम्परायें तथा संवैधानिक संशोधन।

संशोधन की प्रक्रिया की दो अवस्थायें हैं —(क) प्रस्थापना (Initiation)—(१) कांग्रेस दोनों सदनों की पृथक् पृथक् दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर, संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है

---

1 'It is a printed document explained by judicial decisions precedents and practical and illuminated by understanding and aspiration In short, the real Constitution is a living body of general prescription carried into effect by living person' —*Beard*

2 'We actually have a new constitution now, and shall have another to morrow, and still another the day after For the actual constitution at any given time is what citizens lawmakers administrators and judges think it is in a sense a state of mind' and can be changed by changing our mind —*C E Merrian*

"Certainly we change our mind with remarkable facility —*Ogg and Ray*

difficult) है। इसकी कठिनता का प्रमुख कारण $\frac{2}{3}$ कांग्रेस सदस्यों द्वारा प्रस्थापना और $\frac{3}{4}$ राज्यों द्वारा अनुसमर्थन की आवश्यकता है। इसी कारण प्रत्येक संशोधन में वर्षों लग जाते हैं और अनेक संशोधन तो आवश्यक सदस्यों का अनुसमर्थन न मिलने के कारण अभी तक पड़े हुए हैं। इस शताब्दी के प्रारम्भ में तो लोगों को यह विश्वास हो गया कि अब आगे संशोधन हो ही नहीं सकते हैं। लेकिन सात वर्षों (१९१२ २०) के अन्दर चार और एक ही वर्ष (१९३२) में दो महत्त्वपूर्ण संशोधनों ने इस विश्वास को गलत साबित कर दिया। अतः संशोधन-सम्बन्धी इस आलोचना को अधिक खींचातानी ठीक नहीं है।

(ii) अत्यधिक सरल —कुछ आलोचकों का यह कहना है कि संशोधन की यह प्रक्रिया बहुत सरल ( Too Easy ) है और इसी प्रसंग में हैमिल्टन ने 'फेडेरलिस्ट' में लिखा था कि संशोधन की सरलता का परिणाम होगा, संवैधानिक अस्थिरता। १८ वें संशोधन को जितनी तेजी से राज्य की विधायिका सभाओं ने अनुसमर्थित किया, इस आलोचना में लोगों का विश्वास और दृढ़ हो गया, लेकिन, इस धारणा को भारी धक्का तब लगा, जबकि उसी सरलता से विधायिका सभाओं ने १८ वें संशोधन को रद्द कर दिया। धीरे धीरे यह शिकायत समाप्त हो गयी, क्योंकि अधिकतर संशोधनों को अनुसमर्थन नहीं मिल पाया। आज तो यह आलोचना सुनने में भी नहीं आती।

(iii) पूर्ण प्रजातान्त्रिक नहीं —तीसरी आलोचना यह है कि यह प्रक्रिया पर्याप्त प्रजातान्त्रिक नहीं (Not Sufficiently Democratic) है, क्योंकि प्रस्थापना या अनुसमर्थन में जनता को प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर नहीं मिलता है। सिनेटर लाफोलेट (Lafollette) ने इस आलोचना को दूर करने के लिए योजना दी। २१ वें संशोधन को इसी उद्देश्य से चुने गये सम्मेलन द्वारा अनुसमर्थित करा कर जनता को करीब करीब प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर दिया गया। लेकिन विधि को अधिक प्रोत्साहन नहीं मिला है। फिर भी इस आलोचना के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि देश की विशालता की प्रत्यक्ष रीति से प्रतिनिधिमूलक रीति ही सुविधाजनक तथा अल्पव्ययी है।

(iv) अल्पसंख्यकों द्वारा नियन्त्रण —अन्तिम आलोचना इस सम्बन्ध में यह की जाती है कि संशोधनों पर अल्पसंख्यकों का नियन्त्रण रहता है। इसकी व्याख्या दो तरह से की जाती है (१) ३७ राज्य जिनकी जनसंख्या शेष १३ राज्यों से बहुत कम हो सकती है, संशोधन ला सकते हैं। यदि ३७ कम आबादी वाले राष्ट्र संगठित हो जायें तो १३ बहुसंख्यक राष्ट्र उनके समक्ष असमर्थ हो जायेंगे। लेकिन, व्यवहार में ऐसा मौका विरले ही आ सकता है। (२) इसके विपरीत यदि १३ कम आबादी वाले राज्य संगठित हो जायें तो शेष अधिक आबादी वाले राज्य संशोधन नहीं ला सकते हैं। इस प्रकार देश की छोटी-सी आबादी के विरुद्ध संशोधन ला सकती है या संशोधन को रोक सकती है।

## संशोधन-प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन

(i) ब्रिटिश संविधान से तुलना —अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया अत्यन्त कष्टसाध्य एवं जटिल है। उसके विपरीत इंगलैण्ड में संशोधन की प्रक्रिया अत्यन्त सरल है। संशोधन की प्रक्रिया के सम्बन्ध में अमरीकी और ब्रिटिश संविधान की प्रक्रिया दो छोर पर है।

"*A federal state is a political contrivance intended to reconcile national unity with states' rights.*"
—Dicey

५

# संघात्मक व्यवस्था
## (Federal System)

| | |
|---|---|
| १ संघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व | अर्थ, तत्त्व। |
| २. संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ का निर्माण— | ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, संघवाद के अपनाये जाने का कारण, संघ निर्माण की प्रक्रियाएँ। |
| ३ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में संघात्मकता के लक्षण— | द्वैध शासन व्यवस्था, शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता, स्वतन्त्र न्यायपालिका। |
| ४ शक्तियों का वितरण— | वितरण की विधि, तीन आधारभूत तथ्य, परिणामस्वरूप आकार। |
| ५ राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि— | मौलिक विकास, संघ-राज्य सहकारिता, निष्कर्ष। |
| ६ अमरीकी संघात्मक व्यवस्था में दोष— | अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से संतोषजनक नहीं, अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध, विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय। |
| ७ तुलनात्मक अध्ययन— | उद्देश्य की दृष्टि से, संघ-निर्माण की दृष्टि से, अधिकार विभाजन की दृष्टि से, एककों का संविधान, नया राज्य निर्माण और सीमा-परिवर्तन, एककों की समानता, संविधान की सर्वोच्चता तथा दुष्परिवर्तनशीलता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, द्वैध शासन-व्यवस्था, निष्कर्ष। |

अमरीकी शासन व्यवस्था अनेक अर्थों में मौलिक है। संविधानवाद (Constitutionalism) को इसकी कई देनें हैं जिनमें संघवाद, शक्तियों का पृथक्करण और न्यायिक पुनर्विलोकन प्रमुख हैं। यद्यपि पुनर्विलोकन के ये संवैधानिक सिद्धान्त सिद्धान्ततः अमरीकी नहीं हैं तथा अति

अथवा (२) यदि राज्यों में से दो तिहाई राज्यों के विधानमण्डल यह अनुरोध करें तो काग्रेस एक सम्मेलन (Convention) आमत्रित करेगी, जो सविधान म सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करेगा।

(ख) अनुसमर्थन (Ratification)—(१) सशोधन का प्रस्ताव तीन-चौथाई राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा अनुसमर्थित होना चाहिए। या, (२) सशोधन के प्रस्ताव को तीन-चौथाई राज्यों के सम्मेलन (Convention) का अनुसमर्थन प्राप्त होना चाहिए।

अब तक अमरीकी सविधान मे २२ सशोधन हो चुके है।

सशोधन की प्रक्रिया की आलोचना करते हुए कहा गया है कि यह अत्यधिक धीमी तथा कठिन अत्यधिक सरल है, पूर्ण प्रजातात्रिक नहीं है तथा अल्पसख्यकों द्वारा नियत्रण कायम करती है।

अमरीकी सविधान दुष्परिवर्तनशील नही है।

## प्रश्न

1 What are the main processes in constitutional development of U S A ?
( सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान के विकास की मुख्य रीतियों का वर्णन करें। )

2 We must never forget that it is a constitution, which we are expounding, a constitution extends to endure for ages and consequently to be adopted to the various crises of human affairs " Elucidate it
( "हम यह कभी न भूलें कि यह सविधान सदियों तक स्थायी रहेगा और परिणामत उसे मनुष्य जीवन के विभिन्न सकेतों के अनुकूल व्यवहृत होना पडेगा।" व्यक्त करें। )

3 What is the procedure for amendment in the constitution of U S A ?
( अमरीकी सविधान मे सशोधन की प्रक्रिया क्या है ? स्पष्ट विवेचन करें। )

4 What do you know about twenty two amendments in the constitution of U S A ?
( अमरीकी सविधान में हुए २२ सशोधनो का विवरण प्रस्तुत कीजिये। )

5 ' The charge that it is unelastic and unsuited to the "need"" of today is largely due to a misunderstanding of its essential natute, its practical operations as disclosed in its history and the wide freedoms of action allowed and allowable under the fundamental principles of American constitutional law " Amplify the above statement
( "अमरीकी सविधान की अनाम्यता नागरिकों और राजनीतिक दलों या दलो के हठ या दुसाध्यता के कारण है, सशोधन सम्बन्धी किसी नियम के कारण नही।" उपयुक्त कथन का विवेचन करें। )

— o —

"*A federal state is a political contrivance intended to reconcile national unity with states' rights.*"
—Dicey

५

# संघात्मक व्यवस्था
## ( Federal System )

१ संघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व  अर्थ, तत्त्व।

२ संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ का निर्माण—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, संघवाद के अपनाये जाने का कारण, संघ निर्माण की प्रक्रियाएँ।

३ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में संघात्मकता के लक्षण— द्वैध शासन-व्यवस्था, शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता, स्वतन्त्र न्यायपालिका।

४ शक्तियों का वितरण— वितरण की विधि, तीन आधारभूत तथ्य, परिणाम-स्वरूप आकार।

५ राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि— मौलिक विकास, संघ-राज्य सहकारिता, निष्कर्ष।

६ अमरीकी संघात्मक व्यवस्था में दोष— अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से संतोषजनक नहीं, अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध, विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय।

७ तुलनात्मक अध्ययन— उद्देश्य की दृष्टि से, संघ-निर्माण की दृष्टि से, अधिकार विभाजन की दृष्टि से, एककों का संविधान, नया राज्य निर्माण और सीमा-परिवर्तन, एककों की समानता, संविधान की सर्वोच्चता तथा दुष्परिवर्तनशीलता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, द्वैध शासन-व्यवस्था, निष्कर्ष।

अमरीकी शासन व्यवस्था अनेक अर्थों में मौलिक है। संविधानवाद (Constitutionalism) को इसकी कई देनें हैं जिनमें संघवाद, शक्तियों का पृथक्करण और न्यायिक पुनर्विलोकन प्रमुख हैं। यद्यपि पुनर्विलोकन के ये संवैधानिक सिद्धान्त सिद्धान्ततः अमरीकी नहीं हैं तथा अति

प्राचीन हैं, लेकिन कम-से-कम इन्हें प्रकाश में लाने का श्रेय अमेरिका को ही है। संघवाद का क्रियात्मक रूप भी अमेरिका से पहले ग्रीस, मध्यकालीन इटली और स्विट्ज़रलैंड में देखने को मिलता है। फिर भी, संयुक्त-राज्य का यह साहसिक कार्य था कि उसने आधुनिक युग में विशाल राष्ट्र के अन्तर्गत संघात्मक व्यवस्था को लागू किया और उसे सफल बनाया। उन्हीं के सफल प्रयास के फलस्वरूप अनेक वर्तमान व्यापक क्षेत्रीय राज्यों ने शासन के इस स्वरूप को अपनाया है, जैसे—कनाडा, सोवियत रूस और भारत। लार्ड हेल्डेन ने अमरीकी संघीय व्यवस्था को एक 'आदर्श संघीय व्यवस्था' ( True Federal Model ) कहा है।

## १ संघात्मक राज्य के आवश्यक तत्त्व

### ( Essentials of Federation )

अर्थ :—संघवाद का अंगरेजी पर्यायवाची 'फेडिरेलिज्म' ( Federalism ) है जिसकी व्युत्पत्ति लैटिन भाषा के 'फ्यूडस' ( Feudus ) शब्द से हुई है। फ्यूडस का अर्थ संधि अथवा समझौता है। इस प्रकार व्युत्पत्ति की दृष्टि से संघात्मक शासन वह शासन है जो दो या दो से अधिक स्वतन्त्र राज्य के मध्य हुए समझौते पर आधारित हो। इस शासन व्यवस्था में शासन सत्ता स्वायत्त एकको और केन्द्रीय सरकार के बीच विभाजित होती है और प्रत्येक सरकार विधान द्वारा निर्धारित अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करती है। इसके विपरीत एकात्मक (Unitary) राज्य में शासन-सत्ता एक केन्द्रीय सरकार में केन्द्रित रहती है और राज्य के अन्तर्गत सभी क्षेत्रों पर इसकी वैधिक सर्वोच्चता रहती है। इस प्रकार संघात्मक राज्य द्वैध 'शासन-व्यवस्था' (Dual Polity ) है और एकात्मक राज्य एकहरी शासन-व्यवस्था ( Single Polity ) है। डा० फाइनर के शब्दों में "संघ राज्य वह राज्य है जिसमें प्राधिकार और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों में निहित होता है तथा दूसरा भाग एक केन्द्रीय संस्था में जो स्वतन्त्र स्थानीय क्षेत्रों के स्वेच्छित सम्मेलन से निर्मित होता है। इन दोनों में से किसी को दूसरे के प्राधिकार और शक्ति का अपहरण करने का अधिकार नहीं होता।"[1] प्रो० डायसी का कहना है कि 'संघ राज्य एक राजनीतिक युक्ति है, जिसके द्वारा राष्ट्रीय एकता का राज्यों के अधिकारों के साथ सामंजस्य किया जाता है।'[2] निष्कर्ष यह है कि स्वतन्त्र राज्य अपनी सहमति से एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना करते हैं। राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों के शासन प्रबन्ध का दायित्व केन्द्र को सौंपा जाता है और स्थानीय विषयों का शासन प्रबन्ध क्षेत्रीय सरकारों को। दोनों सरकारें अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में सार्वभौम होती हैं।

---

1 'A federal state is one in which part of the authority and power is vested in the local areas while another part is vested in central institution deliberately constituted by an association of the previously independent local areas Neither has right to take away power and authority belonging to the other '
—Finer

2 A federal state is a political contrivance, intended to reconcile national unity with states rights '
—Dicey

तत्त्व—संघात्मक राज्य की उपर्युक्त व्याख्या से इसके निम्नलिखित लक्षण स्पष्ट होते हैं।

(१) द्वैध शासन व्यवस्था केन्द्र और एककों की सरकारें।

(२) केन्द्र और एककों के बीच शक्तियों का विभाजन।

(३) संविधान की सर्वोच्चता।

(४) न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन का अधिकार—संविधान का संरक्षक' (Guardian of the Constitution)।

## २ संयुक्त-राज्य अमेरिका में संघ का निर्माण
## ( Formation of a Federation in the U S A )

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि —अमेरिका के वर्तमान संघात्मक व्यवस्था के पूर्व राज्य-मण्डल ( Confederation ) था, जिसकी धाराओं को १८७१ ई० में अपनाया गया था। राज्यमण्डल १३ सार्वभौम राज्यों का एक ढीला ढाला संगठन था। यह एक 'बालू की रस्सी' ( a rope of sand ) के समान थी जो राज्यों को दृढ़ता से बाँध नहीं सकती थी। तात्पर्य यह कि राज्यमंडल के अनुच्छेद राष्ट्रीय एकता को स्थायी रखने में असफल और अनुपयोगी सिद्ध हुए। अत संविधान निर्माताओं ने एक शक्तिशाली तथा दृढ़ राष्ट्रीय सरकार की आवश्यकता महसूस की। उन्हें विश्वास हो गया कि संकटों से स्वतन्त्रता की रक्षा करने तथा व्यापार और उद्योगों की वृद्धि के लिए एक शक्तिशाली केन्द्रीय शासन आवश्यक है। फिर भी वे एकात्मक शासन व्यवस्था के पक्ष में नहीं थे, क्योंकि उसमें उनके स्वतन्त्र अस्तित्व के विलीन होने का भय दिखाई पड़ता था। इस संकट से बचने के लिए संविधान निर्माताओं ने संघवाद का प्रस्ताव प्रस्तुत किया।

संघवाद के अपनाये जाने के कारण —अमेरिका में संघवाद के अपनाये जाने और डेढ़ सौ शताब्दियों तक उसके अस्तित्व की स्थिरता के कई कारण बतलाये जाते हैं —

(१) संविधान के जनक इस तथ्य से भिज्ञ थे कि संघात्मक व्यवस्था से स्थानीय स्वायत्त शासन और नागरिक प्रशिक्षण के लाभ प्राप्त होते हैं। अमरीकी संविधान की भावी सफलता के लिए प्रारम्भ में प्रजातन्त्र में प्रशिक्षण ( Training in democracy ) आवश्यक था।

(२) संघात्मक राज्य में विभिन्न हितों और आजादी वाले क्षेत्रों में पृथक् पृथक् प्रयोग सम्भव है। प्रत्येक राज्य स्थानीय समस्याओं को अपने तरीके से सुलझा सकता है। अमेरिका के राज्यों के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक हितों तथा समस्याओं में काफी विभिन्नता है।

(३) संविधान निर्माता व्यक्तिगत अधिकारों और व्यक्तिगत सम्पत्ति के प्रबल समर्थक थे और संघात्मक व्यवस्था इनकी रक्षा का उत्तम साधन है, क्योंकि राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच शक्ति का विभाजन दोहरी सुरक्षा प्रदान करता है।

(४) संघात्मक व्यवस्था पूरे देश का छोटे छोटे राष्ट्रों में टुकड़ीकरण और स्थानीय स्वायत्तता का नाशक केन्द्रीयकरण के बीच समझौता करता है। राष्ट्र की सुरक्षा और क्षेत्रीय स्वायत्तता की रक्षा संविधान निर्माताओं के उद्देश्य थे।

संघ निर्माण की प्रक्रियाएँ —सामान्यत संघ निर्माण की दो प्रक्रियाएँ ( Methods ) हैं —(१) सम्मिलन (Integration) और (२) पृथक्करण ( Disintegration ) प्रथम प्रक्रिया के अनुसार कुछ स्वतन्त्र राज्य राष्ट्रीय विषयो के सम्पादन के लिए एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना करते हैं। द्वितीय प्रक्रिया के अनुसार किसी एकात्मक राज्य को कई स्वतन्त्र इकाइयो में बाँट दिया जाता है और कुछ स्थानीय विषयो में उन्हें स्वतन्त्र क्षेत्राधिकार प्रदान किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया तथा स्वीटजरलैंड के संविधान का निर्माण सम्मिलन की प्रक्रिया से हुआ है, सोवियत रूस मे संघ का निर्माण पृथक्करण की प्रक्रिया से तथा भारत संघ का निर्माण सम्मिलन और पृथक्करण दोनों प्रक्रियाओ से हुआ है।

## ३ संयुक्त-राज्य अमेरिका के संविधान मे संघात्मकता के लक्षण

## ( Features of Federation in the American Constitution )

(१ द्वैध शासन व्यवस्था—संघात्मक सरकार का पहला लक्षण द्वैधशासन व्यवस्था (Dual Polity) है। इनमें भी दो प्रकार की सरकारें और दोहरे शासन यन्त्र होते हैं। संयुक्त राज्य में भी दो प्रकार की सरकारें हैं—संघ सरकार और राज्य सरकार। शुरू मे सिर्फ १३ राज्य थे, लेकिन उसकी संख्या आज ५० है। अमरीकी संविधान एक सतत संघीय संविधान है क्योंकि इसके संघात्मक स्वरूप को समाप्त नही किया जा सकता है और न किसी राज्य के अस्तित्व को ही मिटाया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त दोनो सरकारो के पृथक्-पृथक् शासन यन्त्र हैं। भारत और सोवियत संघ के विपरीत अमेरिका में संविधान के अतिरिक्त प्रत्येक राज्य का अपना अपना संविधान है, केवल शर्त यह है कि प्रत्येक राज्य मे सरकार का स्वरूप गणतन्त्रात्मक होना चाहिए तथा राज्य के संविधान को संघीय संविधान की व्यवस्थाओ या उनके अन्तर्गत निर्मित विधियो तथा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी संधियों के प्रतिकूल नही होना चाहिए। दोनो सरकारो का पृथक् पृथक् संगठन है—दो नागरिकता, दो न्यायपालिका और दो प्रशासन यन्त्र हैं—जबकि हमारे देश मे एक नागरिकता, एक न्यायालय तथा अधिकांशत एक प्रशासन यन्त्र है।

इस सम्बन्ध मे यह याद रखना चाहिए कि दोनो सरकारें एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं। दोनो का अस्तित्व पृथक एव स्वतन्त्र है। अपने अस्तित्व के लिए वे एक दूसरे पर निर्भर नहीं करते बल्कि समझौता के शब्दो अर्थात् संविधान पर आश्रित हैं। उनका निर्माण संविधान द्वारा होता है। इस प्रकार संघात्मक सरकार की यह मान्यता है कि संघ तथा राज्य सरकार एक दूसरे के अधीन न हों और समस्तरीय हो। अमरीकी संघ मे दोनों सरकारें फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित संविधान की देन है तथा वे संगठन एव शक्ति की दृष्टि से समस्तरीय हैं।

(ii) शक्तियों का वितरण —संघात्मक व्यवस्था की दूसरी विशेषता केन्द्र तथा राज्यों के बीच शासन शक्तियो का बँटवारा है। शक्ति विभाजन के लिए विभिन्न विधियाँ अपनायी जाती हैं। कनाडा मे राज्य की शक्तियो का उल्लेख कर अवशेष शक्तियाँ केन्द्र को दे दी गयी हैं। इसके विपरीत अमरीकी संविधान मे केन्द्र की शक्तियो को लिपिबद्ध कर दिया है और शेष शक्तियाँ

राज्य-सरकारों में निहित हैं। कुछ संविधानों में दो सरकारों की शक्तियों को लिख दिया जाता है और शेष शक्तियाँ केन्द्र या राज्य को दे दी जाती हैं। भारत में एक नयी पद्धति को अपनाया गया है। राज्य और सरकारों की शक्तियों की सूची के अतिरिक्त एक समवर्ती-सूची (Concurrent List) है जिस पर दोनों को समान अधिकार है। शेष शक्तियाँ केन्द्र में निहित हैं।

(iii) संविधान की सर्वोच्चता —इसी से सम्बन्धित तीसरी विशेषता संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of constitution) है। अमरीकी संविधान की धारा ६ में यह घोषणा की गयी है कि संविधान देश की सर्वोच्च विधि है। संविधान ही संघ सरकार या राज्य सरकारों की शक्तियों का स्रोत है। संविधान ही शासन शक्तियों का विभाजन करता है। अतः शक्तियों के अतिक्रमण का अर्थ संविधान का अतिक्रमण है। तात्पर्य यह है कि संघ सरकार और राज्य सरकार अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत कार्य करती हैं। वे एक-दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकती हैं। अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन अवैधानिक होगा। संविधान की सर्वोच्चता का दूसरा अर्थ है कि संविधान की विधियाँ साधारण विधियों से उच्च हैं। संवैधानिक विधियों के निर्माण और परिवर्तन की विधि साधारण विधियों के निर्माण और परिवर्तन की विधि से भिन्न हैं। तात्पर्य यह है कि संघात्मक संविधान को दुष्परिवर्तनशील होना चाहिए। संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान दुष्परिवर्तनशील है, क्योंकि उसके संशोधन की प्रक्रिया अत्यन्त जटिल है और इंगलैंड के विपरीत सामान्य विधि-निर्माण की प्रक्रिया से पूर्णतः भिन्न है। इसके अतिरिक्त, चूँकि संविधान सर्वोच्च है, इसलिए उसका रूप निश्चित और पूर्वनिर्धारित होना चाहिए और यह तभी सम्भव है जबकि संविधान लिखित हो। अतः संघात्मक संविधान को लिखित अर्थात् सुनिश्चित और स्पष्ट होना चाहिये।

(iv) स्वतन्त्र न्यायपालिका —संघात्मक राज्य का संविधान लिखित होता है, और संघ तथा संघीभूत राज्यों के अधिकार संविधान द्वारा निर्धारित रहते हैं। अतः संघ और राज्यों के बीच उत्पन्न होनेवाले विवादों के निर्णय के लिए एक स्वतन्त्र प्राधिकारी होता है। न्यायपालिका इस आवश्यकता की पूर्ति करती है। प्रत्येक संघ-राज्य में एक स्वतन्त्र न्यायपालिका (Independent Judiciary) है। यह संवैधानिक विधियों की व्याख्या करती, पारस्परिक विवादों का निर्णय करती तथा शासन की विधियों और कार्यों की संवैधानिकता की जाँच करती है। इस प्रकार न्यायपालिका संविधान की सर्वोच्चता का संरक्षक (Guardian) है। संयुक्त-राज्य में सर्वोच्च न्यायालय इन कार्यों का सम्पादन करता है। भारत में भी सर्वोच्च न्यायालय इस कार्य को सीमित अंश में करता है। लेकिन स्विटजरलैंड और सोवियत संघ में न्यायपालिका के जिम्मे यह उत्तरदायित्व नहीं है।

उपर्युक्त विवरण से यह ज्ञात होता है कि अमरीकी संविधान में संघात्मक के सभी लक्षण विद्यमान हैं, जैसे द्वैध शासन पद्धति, शक्ति विभाजन और सर्वोच्च संविधान संघ। अतः लार्ड हेल्डन के शब्दों को हम फिर दुहरा सकते हैं—यह एक 'आदर्श संघीय व्यवस्था' (A true federal model) है।

## ४. शक्तियों का वितरण
### (Distribution of powers)

वितरण की विधि ( Method of distribution ) :—संविधान द्वारा राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच अधिकारों का वितरण संघीय व्यवस्था का एक मौलिक तत्व है। इसके लिए मुख्यत दो विस्तृत प्रणालियाँ अपनायी जाती हैं। प्रथम, केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ संविधान में उल्लिखित रहती हैं और अवशिष्ट अधिकार (residuary powers) इकाइयों को मिल जाते हैं। अमेरिका, आस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैंड में इस पद्धति को अपनाया गया है। द्वितीय, संविधान मे राज्य की शक्तियों को लिपिबद्ध कर दिया जाता है और अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को सुपुर्द कर दी जाती हैं। यह पद्धति कनाडा और भारत मे पायी जाती है। प्रथम पद्धति का उद्देश्य राज्य-सरकार को शक्तिशाली बनाना है और द्वितीय पद्धति का केन्द्र को।

तीन आधारभूत तथ्य ( Three Basic Facts ) —अमरीकी संघ के तीन आधारभूत तथ्य उल्लेखनीय हैं। प्रथम, संघ सरकार को सिर्फ वे शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो प्रत्यायोजित (Delegated) या निहित (Implied) हैं। संविधान द्वारा राष्ट्रीय सरकार को कतिपय अधिकार दिये गये हैं और कुछ अधिकार ऐसे होते हैं जो संविधान मे निहित हैं। संविधान की धारा १, खण्ड ८ मे संघ सरकार की शक्तियों की परिगणना की गयी है। १०वें संशोधन द्वारा इसे अधिक स्पष्ट किया गया। कांग्रेस, राष्ट्रपति और संघीय न्यायालय को कुछ विशिष्ट शक्तियाँ दी गयी और कहा गया कि "संविधान द्वारा जो शक्तियाँ संयुक्त राज्य को प्रत्यायोजित नहीं की गयी हैं तथा जिनका उसके द्वारा राज्यों के लिए निषेध नहीं किया गया है वे राज्यों अथवा जनता के लिए सुरक्षित रहेंगी।" संघ को प्रदत्त शक्तियों का व्यवहार में पर्याप्त विस्तार हुआ है—क्योंकि संविधान के व्याख्याताओं ने प्रदत्त शक्तियों में निहित शक्तियों को ढूँढ निकालने का सतत प्रयास किया है।

द्वितीय, राज्य सरकारों की शक्तियाँ संविधान मे उल्लिखित नहीं हैं। लेकिन वे मौलिक ( Original ), अन्तवर्ती ( Inherent ) और मुख्यत अपरिभाषित (Undefined) हैं। यद्यपि अनेक अधिकारों का उल्लेख संविधान में पाया जाता है, फिर भी उन्हें सूचीबद्ध करने का प्रयास नहीं किया गया है। १०वें संशोधन द्वारा उनका अधिकार क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो गया। राष्ट्रीय सरकार की शक्ति में वृद्धि के कारण निस्सन्देह उनके अधिकार क्षेत्र को धक्का लगा है। फिर भी यह विचार गलत है कि राज्य सरकारों के कार्यों मे वृद्धि नहीं हुई है। केन्द्रीय सरकार की शक्ति की सीमा मे वृद्धि के सदृश राज्य सरकारों के अधिकार क्षेत्र मे वृद्धि का पर्याप्त सुअवसर है और उनके अधिकार मे काफी वृद्धि भी हुई है। यद्यपि महत्वपूर्ण अधिकार राष्ट्रीय सरकार के अधीन होते गये हैं।

तृतीय, अधिकारों के विभाजन के सम्बन्ध मे अन्तिम तथ्य यह है कि किसी भी सरकार को असीमित अधिकार प्राप्त नहीं (No government endowed with unlimited powers)

है। संघ सरकार की शक्तियाँ प्रत्यायोजित हैं। प्रत्यक्ष या अन्तर्निहित, राज्य-सरकार की शक्तियाँ यद्यपि अपरिमापित है, जिनको संघीय संविधान और राज्य संविधान अनेक स्थानों पर मर्यादित करते है। कांग्रेस या राज्य विधायको द्वारा निर्मित विधियों को न्यायालय अवैध घोषित कर सकते हैं। कहने का अर्थ यह है कि अमरीकी संविधान अनेक ऐसे क्षेत्रों का निर्माण करता है, जिसमें शासन हस्तक्षेप नहीं कर सकता है। ९ वाँ संशोधन इस तथ्य को अत्यधिक प्रदान करता है—संविधान में कतिपय अधिकारों का उल्लेख व्यक्तियों के अन्य अधिकारों को निषिद्ध नहीं कर सकता है।

परिणामस्वरूप आकार ( The resulting pattern ) —उपयुक्त अधिकृत या निषिद्ध अधिकारों के विवरण से अधिकारों के विभाजन के सम्बन्ध में निम्नलिखित निष्कर्ष पर हम पहुँचते हैं —

(क) अधिकृत शक्तियाँ ( Powers Possessed ) —ये शक्तियाँ संघ, राज्य या दोनों सरकारों को प्रत्यक्ष या अन्तर्निहित ( Express or Implied ) रूप से संविधान द्वारा दी गयी हैं।

(i) पूर्णतः संघ —कुछ शक्तियाँ पूर्णतः संघ सरकार द्वारा ( By the national government exclusively ) अधिकृत हैं, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, युद्ध घोषणा, मुद्रा का नियन्त्रण, वैदेशिक और सरकार द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का संचार 'प्रकृतिकरण' ( Naturalization ) के समरूप नियम की स्थापना।

(ii) पूर्णतः राज्यों द्वारा —कुछ ऐसे अधिकार हैं, जो पूर्णतः राज्य सरकार के हाथ में हैं, जैसे—निर्वाचन की व्यवस्था करना, स्थानीय शासन की स्थापना और संगठन करना, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का संचालन करना, वसीयतनामा ( Wills ) और संविदा ( Contracts ) के नियमों को नियन्त्रित करना और गृह-नीति का निर्माण।

(iii) दोनों सरकारों के समवर्ती अधिकार —कुछ ऐसी भी शक्तियाँ हैं, जिनपर राष्ट्रीय और राज्य-सरकारों का समान रूप से अधिकार है। ये वे शक्तियाँ हैं जिन्हें संघ-सरकार को दिया गया है, लेकिन राज्य सरकारों से छीना नहीं गया है, जैसे—विधि निर्माण का कार्य, न्यायालयों की स्थापना, कर लगाना और वसूलना, धन उधार लेना, बैंकों की स्थापना के लिए आज्ञा देना।

(ख) निषिद्ध शक्तियाँ ( Powers denied ) —इनके अन्तर्गत वे शक्तियाँ आती हैं जिनका उपयोग करना संघ और राज्य दोनों सरकारों के लिए मना है।

(i) सिर्फ संघ सरकार को—कतिपय शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रीय सरकार नहीं कर सकती है, क्योंकि संविधान द्वारा उन पर प्रतिबन्ध लगा दिया है, जैसे—जनसंख्या के अनुपात के अतिरिक्त आधार पर प्रत्यक्ष कर लगाना।

(ii) सिर्फ राज्य सरकार को—कतिपय ऐसे अधिकार हैं, जिनका उपयोग राज्य सरकारें नहीं कर सकती हैं, जैसे—संधि करना, आयात पर सामान्य कर लगाना, मुद्रा बनाना, संविदा (Contracts) को प्रतिबन्धित करने के हेतु कानून बनाना।

(iii) संघ और राज्य दोनों सरकारों को—कुछ अधिकारों के उपयोग के लिए राष्ट्रीय और राज्य-सरकारों दोनो को निषेध कर दिया गया है, जैसे—निर्यात पर कर लगाना एक्सपोस्ट फैक्टो ला ( Expost facto law ) और बिल ऑफ अटेंडर ( Bill of Attainder ) पास करना, भद्रता ( Nobility ) की पदवी देना, रंग, लिंग या जाति के आधार पर नागरिकों का मताधिकार छीनना और किसी व्यक्ति को 'कानून की उचित प्रक्रिया' के बिना जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से वंचित करना।

## ५. राष्ट्रीय सरकार की शक्तियो मे वृद्धि
### ( The Growth of National Powers )

मौलिक विकास—अमरीकी संविधान लिखित तो है ही, साथ साथ विकसित भी है। राष्ट्रीय सरकार की शक्तियो मे वृद्धि सबसे महत्त्वपूर्ण विकास है। संविधान निर्माण के समय और उसके बाद भी बहुत दिनो तक राजनीतिज्ञो का विश्वास था कि संघ राज्य सहकारिता ( Federal State Partnership ) मे राज्यो का स्थान संघ से उच्च है। हैमिल्टन को तो यहाँ तक भय था कि "राज्य सरकार संघ अधिकारों के क्षेत्र में अधिक सरलतापूर्वक हस्तक्षेप कर सकती है, अपेक्षाकृत राष्ट्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकार के क्षेत्र मे।"[1] इस प्रकार प्रारम्भ मे राज्य सरकारो को ही शक्तिशाली समझा जाता था। लेकिन आनेवाले वर्षों में विकास की प्रवृत्ति कुछ और रही। राज्य सरकार की अपेक्षा संघ-सरकार की शक्ति में अपूर्व वृद्धि हुई और आज इसका संघीय व्यवस्था मे सर्वोच्च स्थान है। यों तो सभी स्तरों पर—राष्ट्र, राज्य या स्थानीय राज्य के कार्यों और शक्तियो मे अत्यधिक वृद्धि हुई है, लेकिन राज्य सरकारें संघ-सरकार की शक्ति वृद्धि को संतुलित करने में असमर्थ सिद्ध हुई हैं। राष्ट्रीय सरकार ने 'लेवियाथन' ( Leviathan ) का रूप ले लिया है। १७८९ ई० के बाद इस अकाल्पनिक विकास के अनेक कारण हैं।

(i) आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन —राष्ट्रीय शक्ति की वृद्धि के कारण ( Factors responsible for the growth of National Power )—सर्वप्रथम हम आर्थिक और सामाजिक परिवर्तनों ( Economic and social changes ) का उल्लेख करेंगे, जिनके कारण राष्ट्रीय सरकार की शक्ति मे अपार वृद्धि हुई। राष्ट्र के क्षेत्र का विस्तार, जनसंख्या की वृद्धि और आर्थिक तथा सामाजिक संगठनों का बढ़ता हुआ पेचीदापन—ये तथ्य इस विकास के लिए प्रारम्भिक रूप मे उत्तरदायी हैं। शुरू शुरू में वाशिंगटन और जेफरसन की सरकारों के कार्य बहुत कम थे तथा उनका क्षेत्र बहुत सीमित था। लेकिन धीरे-धीरे इनका क्षेत्र विस्तृत होने लगा। लुसियाना ( Louisiana ) और पश्चिमी तट के क्षेत्र संयुक्त राज्य के अन्तर्गत आ गये। १८५० ई० के बाद जनसंख्या बहुत तेजी से बढी, शहरो का विकास हुआ, उद्योगों की स्थापना हुई, आवागमन का साधन बढा, लोगो का स्थानान्तरण होने लगा, जीवन का रूप पेचीदा हो गया। फलत राज्य-सरकारो के सीमा-क्षेत्र का उल्लंघन होने लगा। गृहयुद्ध के पश्चात

1 "It would always be more easy for the state Government to encroach upon the national authorities than for the national Government to encroach upon the state authorities" —Hamilton.

पृथक् और स्व-पर्याप्त राज्यों के सगठन का समय लद गया। वृहत् उद्योगों के युग का अभ्युदय हुआ। व्यवसाय और आवागमन ने देश के कोने कोने को सम्बद्ध कर दिया। बड़े-बड़े निगमों, कम्पनियों, विश्वयुद्धों और आर्थिक सकटो को सुलझाना राज्य सरकारो के वश की बात नही रही। राष्ट्रीय सरकार ही वृहत् पैमाने पर इन समस्याओ और सकटो का सामना कर सकती थी। अत, शिल्प कला विज्ञान के युग मे सयुक्त राज्य अमेरिका, जैसे—वृहत् क्षेत्र और जनसख्या वाले देश के लिए एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना अनिवार्य और अवश्यम्भावी हो गयी।

(ii) सवैधानिक सशोधन—सवैधानिक सशोधनों (Constitutional Amendments) का भी राष्ट्रीय शक्ति के विकास मे पर्याप्त सहयोग रहा है, लेकिन उतना ही नहीं जितनी उम्मीद इससे की जा सकती है। १४ वाँ सशोधन नागरिकता का राष्ट्रीयकरण करता है और राज्यो पर अनेक प्रतिबन्ध लगाता है। १६ वाँ सशोधन राष्ट्रीय सरकार को आय-कर लगाने का अधिकार देता है और इस विधि से धन के विभाजन पर नियन्त्रण भी। १५ वाँ और १६ वाँ सशोधन मताधिकार का राष्ट्रीयकरण करते हैं। लेकिन नशाबन्दी सम्बन्धी १८ वाँ सशोधन के समाप्त हो जाने के कारण इस विधि को गहरा धक्का लगा है। फिर भी इसने सीमित अश मे सघ-सरकार की शक्ति को बढाया है।

(iii) निहित शक्तियों का सिद्धान्त —सबसे महत्त्वपूर्ण कारण सवैधानिक व्याख्या है, जिसके सम्बन्ध मे अन्तिम शब्द सघीय प्राधिकारियों के होते हैं। इसके अन्तगत अन्तर्निहित शक्तियो के सिद्धान्त (Doctrine of implied powers) का विकास हुआ। इस सिद्धान्त का प्रतिपादन १७६० ई० में राज्य कोष के सचिव हेमिल्टन ने, 'संयुक्त राज्य के बैंक' (Bank of the United States) की स्थापना का प्रस्ताव करते हुए कहा था, जिसका विरोध जैफर्सन ने किया था। इस सिद्धान्त को वैज्ञानिक मान्यता चीफ जस्टिस मार्शल (१८०३-१८३५) ने प्रदान की। मार्शल ने उदारतापूर्वक सविधान की व्याख्या की, उसने मैक्कुलौच बनाम मेरीलैंड (Mc. Culloch vs Maryland 1819) नामक मुकदमे में राष्ट्रीय सरकार के प्रदत्त अधिकारो की व्याख्या की तथा अन्तर्निहित अधिकार के सिद्धान्त को पुष्टि की। मार्शल ने कहा कि निस्सन्देह सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और वे अपनी शक्तियो का अतिक्रमण नही कर सकती हैं। लेकिन इन शक्तियों को कार्य रूप देने के लिए आवश्यक है कि राष्ट्रीय विधायिका सभा को साधन के सम्बन्ध मे पर्याप्त क्षेत्राधिकार दिया जाय जिससे कि यह अपने उच्च कर्त्तव्यो का अधिकतम मात्रा में, जनता की भलाई के पक्ष मे पालन कर सके। मार्शल के मत में सघ सरकार मे अपनी शक्तियो के प्रयोग के लिए साधन के रूप मे अन्य शक्तियाँ भी अन्तर्निहित हैं। तात्पर्य यह कि सविधान-निर्माताओं ने कांग्रेस को ऐसी समस्त विधियो के निर्माण की शक्ति दी है जो कांग्रेस की शक्तियो, सविधान के उपबन्धो के अनुसार शासन और विभागो या अधिकारों को शक्तियो को कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक और उचित है। सविधान की धारा १ खण्ड ८ की व्याख्या करते हुए उसने बताया कि "उद्देश्य उचित होना चाहिए, उसे संविधान की सीमा के अन्तर्गत होना चाहिए। तब ऐसे सभी उपाय जो उचित हों, ठोस उद्देश्य की पूर्ति के लिए अपनाये

गये हों, जिसका निषेध न किया गया हो और जो सविधान की शब्दावली तथा भावना के अनुकूल हों, सवैधानिक है।"[1]

मार्शल द्वारा प्रतिपादित यह सिद्धात आज सर्वमान्य है। इतना ही नहीं, सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों के कारण उन दिशाओ और परिस्थितियो मे भी इसे लागू किया गया है, जिसकी मार्शल ने कल्पना तक न की होगी। इस सिद्धात के फलस्वरूप राष्ट्रीय सरकार की शक्ति मे पर्याप्त वृद्धि हुई है, इसी शक्ति के आधार पर काग्रेस ने राष्ट्रीय बक, रिजर्व बक और अन्य निगमो की स्थापना की है, स्थल, जल तथा वायु मार्गों पर नियन्त्रण किया, तार, टेलीफोन तथा रेडियो सम्बन्धी विधियो का निर्माण किया है, विद्युत्, तेल, आदि के स्थानान्तरण को नियन्त्रित किया, विदेशी जासूसो के लिए कठोर दण्ड की व्यवस्था की, वित्त और साख पर नियत्रण रखने के लिए, राष्ट्रीय पैमानो पर कृषि को नियमित करने के लिए, राष्ट्रीय उद्योग को स्वस्थ बनाने के लिए और बेकारी बुढापे में पेंशन आदि की व्यवस्था के लिए, विधियाँ बनायीं। इस प्रकार निहित शक्तियों के सिद्धात द्वारा केन्द्रीय सरकार की शक्ति मे अपार वृद्धि हुई।

(iv) विधेयक और न्यायिक कार्य —सघ-सरकार की प्रत्यायोजित और निहित शक्तियों पर ही आधारित उसकी शक्ति मे वृद्धि का अन्य कारण काग्रेस द्वारा निर्मित अनगिनत विधियाँ हैं, जिन्हें न्यायालय द्वारा बढावा मिला है। श्रम, व्यापार, कृषि, श्रम, प्रतिरक्षा, सामाजिक सुरक्षा जैसे क्षेत्रो मे काग्रेस ने नगण्य विधियो से अपना कार्य शुरू किया, लेकिन धीरे धीरे अनुमान और तर्क पर आधारित प्राधिकार के आधार पर इन क्षेत्रो को अनेकानेक विधिया बनाकर नियन्त्रित करने लगी। न्यायालयो ने भी अधिकाशत सघ के पक्ष मे ही अपना निर्णय दिया है और सघ राज्य के नये सम्बन्ध पर स्वीकृति की मुहर लगायी है।

सघ राज्य-सहकारिता —राष्ट्रीय शक्ति की वृद्धि का अन्तिम कारण सघ-राज्य-सहयोग ( Federal State Co operation ) है। सविधान मे परस्पर-सम्बद्ध कार्यों का व्यवधान है, राष्ट्रीय एकता की बढती भावना इसे बढावा देती है, और कभी कभी देशव्यापी प्रामाणिकता (Standardization) के लाभ के कारण यह आवश्यक हो जाता है। इन कारणो के चलते सघ तथा राज्य-सरकारो मे पारस्परिक सहयोग पैदा होता है। सहयोग के अनेक रूप हैं। कभी कभी यह ऐच्छिक होता है, जैसे—सघ सरकार द्वारा कृषि, शिक्षा आदि क्षेत्रो मे अन्वेषण होने पर राज्य सरकारें भी उसका उपयोग करती हैं। कभी कभी वाशिंगटन से राज्य सरकारो को बेकारी दूर करने नागरिक सुरक्षा की सुव्यवस्था आदि के लिए निवेदन किया जाता है। कभी कभी राज्यो को ऐसी विधिया बनाने और उन्हें लागू करने की शक्ति दी जाती है, जिसे वे अपनी शक्ति के अन्तर्गत नही कर सकते हैं। कभी कभी सघ सरकार द्वारा राज्य सरकारो को विशेष कार्यों की पूर्ति के लिए अनुदान दिया जाता है।

दूसरी ओर राज्य सरकारो की ओर से भी सहयोग मिलता है। उनके अधिकार राज्य और स्थानीय चुनावों के साथ सघीय चुनावो का भी पुनर्निरीक्षण करते हैं, उनके अधिकारी कति

1 'Let the end be legitimate Let it be within the scope of the Constitution and all means which are appropriate which are plainly adopted to that end, which are not prohibited but consist with the letter and spirit of the ' are constitutional '

पथ सघीय कानूनों को लागू करते हैं, जैसे—सामाजिक और सुरक्षा विधि (Social Security Act), पारिश्रमिक और घटा विधि (Wages and Hours Act) आदि। राज्य-पुलिस सघीय पदाधिकारियो को सहयोग देती है, सघ अनुदान मिलने पर राज्य-सरकारें भी उतना ही खर्च करती हैं।

इस प्रकार सघ और राज्य सरकारों मे पर्याप्त सहयोग को वृद्धि हो रही है। आज हेमिल्टन का राष्ट्रीय और राज्य सरकारो की प्रतिद्वंद्विता सम्बन्धी सिद्धात गलत सिद्ध हो गया है और एक ऐसे अमरीकी राष्ट्र का जन्म हुआ है जिसमे सघ और राज्यो के हित अधिक सामान्य हैं, और एक है और सामान्य हित के लिए उनमें सहयोग की अधिक सम्भावना है। इस सम्भावना का परिणाम है केन्द्र की शक्ति मे वृद्धि। राज्य सरकार धीरे-धीरे अनेक क्षेत्रों मे एक सहयोगी सस्था मात्र रह गयी है। अतः सघ-राज्य सहयोग भी सघीय सर्वोपरिता का कारण है।

निष्कर्ष —यह सही है कि अमरीकी सघ मे केन्द्रीय सरकार की शक्ति अत्यधिक बढ़ गयी है। लेकिन इसका अर्थ यह नही कि राज्यों की स्थिति महत्वहीन हो गयी है। सघ सरकार के साथ-साथ राज्य सरकारो के कार्यों और शक्तियो मे वृद्धि हुई है, लेकिन स्थायी और आतरिक मामलों के सम्बन्ध मे ही। तात्पर्य यह है कि केन्द्रीय सरकार की शक्ति मे अपार वृद्धि हुई है लेकिन राज्यो की स्वायत्तता और सार्वभौमिकता भी सुरक्षित है।

## ६ अमरीकी सघात्मक व्यवस्था के दोष
### (Shortcomings of American Federation)

अमेरिका मे सघात्मक व्यवस्था के १५० वर्षों के जीवन काल ने अनेक दोषो को प्रकाश में लाया है —

(i) अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से सन्तोषजनक नहीं :—स्थायी रूप से सतोषजनक आधार पर सघ और राज्य सरकारो के बीच शक्तियों का बँटवारा असम्भव है। शिल्प कला विज्ञान का विकास तथा आर्थिक, सामाजिक और राजनैतिक परिवर्तनों के चलते शासन की समस्याओं में परिवर्तन हो जाता है। फलस्वरूप जन-सेवाओं के उत्तरदायित्व को पुन निश्चित करना अनिवार्य होता है। यदि सविधान में परिवर्तन के तरीके कठोर हुए तो कठिनाई पैदा हो जाती है। अमेरिका मे भी समय के विकास के साथ अनेक राज्य विषय सघों के कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत आ गये। लेकिन सघ सरकार को उन विषयो पर कार्य करना कठिन हो गया। शिशु-श्रम के दोषो को दूर करने का सघ सरकार ने तीन बार प्रयास किया, लेकिन १९३८ ई० के पारिश्रमिक और घटा विधि (wage and Hours law, 1938) के प्रयास को अवैध घोषित कर दिया गया। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सविधान के उदारतापूर्ण निर्वाचन के फलस्वरूप यह दोष दूर हो गया है।

(ii) अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध —द्वितीय, अधिकार के विभाजन के फलस्वरूप सकट-कालो मे तुरत निर्णय लेने मे देरी और अवरोध पैदा हो जाता है। युद्ध और आर्थिक संकटो के समय मे अमेरिका का पारस्परिक विरोध और एकता के अभाव का सामना करना पड़ा है। १९३० ई० के आर्थिक सकट-काल में शासन की शिथिलता का प्रमुख कारण

आपसी मतभेद ही था। विश्व-युद्धों के समय राष्ट्रीय भावना की जागरूकता के कारण यह क्षेत्र बहुत कुछ दूर हो जाता है।

(iii) विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय —संघात्मक व्यवस्था में कानूनों की एकरूपता के अभाव के कारण सदा गडबड घोटाला का भय रहता है। इसके अतिरिक्त द्विस्तरीय शासन-व्यवस्था के कारण अधिक व्यय हो जाता है। विधियों की एकरूपता की ओर सतत प्रयास किया है। लेकिन अधिक सफलता न मिल सकी है, क्योंकि राज्य विधियों में अत्यधिक विभिन्नता है।

इन दोषों के उपरान्त भी अमरीकी संघ ने १५० वर्षों की आंधी और तूफानों को झेला है और आज यह सफल तथा आदर्श में समझा जाता है।

## ७ तुलनात्मक अध्ययन

## (Comparative Study)

संयुक्त राज्य अमेरिका के अतिरिक्त अन्य देशों में भी संघात्मक व्यवस्था को अपनाया गया है। भारत, रूस, स्विट्जरलैंड, आस्ट्रेलिया आदि देशों के संविधान संघीय संविधान के उदाहरण हैं। ये संघ राज्य अमरीकी संघ से बहुत प्रभावित हुए हैं, लेकिन उसका हू ब हू नकल नहीं है। अत इन सभी संघीय व्यवस्थाओं से उसका तुलनात्मक अध्ययन रुचिकर तथा ज्ञान वर्द्धक होगा।

(i) उद्देश्य की दृष्टि से —विभिन्न देशों में संघों का निर्माण विभिन्न उद्देश्यों (Purposes) को ध्यान में रखते हुए किया गया है, यद्यपि मौलिक उद्देश्य एक ही है। संघों का निर्माण, वैदेशिक सम्बन्ध, राष्ट्रीय सुरक्षा आदि सामान्य हितों का देख-भाल राष्ट्रीय एकता की सुदृढता के लिए तथा बड़े पैमाने पर राष्ट्रव्यापी आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक समस्याओं की सिद्धि के लिए किया जाता है। अमरीकी संविधान में संघ राज्य की स्थापना का प्रमुख कारण राष्ट्रीय एकता को प्राप्त करना तथा संकटकालीन स्थिति का सामना करना था। इसके अतिरिक्त भाषाओं, जातियों तथा समस्याओं की विभिन्नता भी इसके कारण थे। भारतीय संघ की स्थापना के पीछे उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का प्रमुख हाथ था। ब्रिटिश शासनकाल से ही देश विभिन्न प्रांतों में विभक्त था, १९३५ ई० के अधिनियम के द्वारा संघीय व्यवस्था की स्थापना की जा चुकी थी और देशी राज्यों के सम्मिलन के लिए संघीय व्यवस्था ही उपयुक्त थी। फिर भाषा, जाति, संस्कृति आदि की विभिन्नता भी वर्त्तमान थी। सोवियत संघ की स्थापना के पीछे राष्ट्रीयताओं की समस्या ( Problem of Nationalities ) का प्रमुख हाथ था। यद्यपि साम्यवादी नेता एकात्मक शासन-व्यवस्था तथा शक्तिशाली केन्द्र के पक्ष में थे और संघ-राज्य का अविवेकपूर्ण आदर्श ( Babbitt Ideal ) मानते थे, फिर भी विभिन्न राष्ट्रीयताओं को पृथक् पृथक सांस्कृतिक समस्याओं को सुलझाने के लिए संघीय व्यवस्था को ही अपनाया गया। स्विटजरलैंड में संघीय राज्य की स्थापना के प्रमुख कारण अमेरिका के समान भाषा, जाति, संस्कृति आदि की अनेकरूपता तथा ब्रिटेन और स्पेन के साम्राज्यवादी प्रभाव तथा आर्थिक संकट से बचने का साधन है।

(ii) संघ-निर्माण की दृष्टि से —संघ निर्माण के साधारणतः दो तरीके हैं—सम्मिलन ( Integration ) और पृथक्करण ( Disintegration )। प्रथम प्रक्रिया के अनुसार स्वतंत्र राज्य स्वेच्छा से कतिपय सामान्य हितों की पूर्ति के लिए संघ का निर्माण करते हैं। द्वितीय प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य को तोड़कर स्वतंत्र इकाइयों का निर्माण किया जाता है और कुछ विपत्तियों में उन्हें स्वतंत्र अधिकार दे दिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका संघ निर्माण के पूर्व संयुक्त राज्य में १३ स्वतंत्र राज्य थे, जिनको एक राज्यमण्डल ( Confederation ) था। इन्हीं राज्यों ने १७८७ में सगठित होकर संघ का निर्माण किया। अमेरिका की तरह स्विट्जरलैंड में भी संघ निर्माण से पूर्व राज्य मण्डल ( Confederation ) था। स्विट्जरलैंड का संघ भी सम्मिलन की प्रक्रिया का परिणाम था। दोनों देशों में संघ एकात्मक राज्यों की स्वेच्छा के परिणाम हैं। सोवियत संघ के विषय में संविधान की धारा १३ में कहा गया है कि वह सोवियत समाजवादी गणराज्यों के स्वेच्छित सम्मिलन के आधार पर बना है। भारतीय संघ का निर्माण राज्यों के सम्मिलन एवं पृथक्करण के सिद्धान्त के आधार पर हुआ है। विभिन्न देशी राज्य भारत संघ में सम्मिलन की प्रक्रिया के द्वारा सम्मिलित हुए हैं। परन्तु भारत ब्रिटिश शासन काल में १९३५ ई० के भारत-शासन अधिनियम के पूर्व एकात्मक राज्य था, जिसमें अनेक प्रान्त थे। ये प्रान्त संघ में पृथक्करण के आधार पर सम्मिलित हुए।

( iii ) अधिकार विभाजन की दृष्टि से —संघीय संविधान में शक्ति-वितरण ( Distribution of powers ) की दो प्रमुख विधियाँ हैं। प्रथम, संविधान में केन्द्र की शक्तियाँ उल्लिखित रहती हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ ( Residuary Powers ) राज्य सरकार को प्राप्त हो जाती हैं। द्वितीय, राज्य की शक्तियाँ संविधान द्वारा निर्धारित रहती हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को दे दी जाती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रथम पद्धति को अपनाया गया है। सोवियत संघ और स्विट्जरलैंड में भी इसी प्रक्रिया को प्रश्रय दिया गया है। इन देशों में अवशिष्ट शक्तियों को राज्य-सरकारों को सौंप दिया गया है। कनाडा की तरह भारत में द्वितीय रीति को अपनाया गया है। संविधान में संघ और राज्य की शक्तियाँ केन्द्रीय सूची ( Central List ) और राज्य सूची ( State List ) में उल्लिखित हैं। एक तीसरी सूची भी है, समवर्ती सूची ( Concurrent List ), जिस पर दोनों सरकारों का समान अधिकार है, लेकिन अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को दी गयी हैं।

( iv ) एककों का संविधान —सभी संघों और राज्यों के सम्बन्ध में पर्याप्त अन्तर है। संघीभूत इकाइयों ( units ) की स्थिति में समानताएँ कम और अन्तर अधिक हैं। अमेरिका और स्विट्जरलैंड में एककों का अपना पृथक् संविधान है। संयुक्त-राज्य अमेरिका में राज्यों का अपना अपना लिखित संविधान है, जिसे निर्मित और उन्मूलन करने की उन्हें पूर्ण स्वतन्त्रता है। वे उसमें इच्छानुसार संशोधन एवं परिवर्तन कर सकते हैं, लेकिन उनपर दो प्रतिबन्ध— संविधान गणतन्त्रात्मक होना चाहिए तथा उसे संघीय विधियों के प्रतिकूल नहीं होना चाहिए। स्विटजरलैंड में भी कैंटनों को निजी संविधान है लेकिन इस सम्बन्ध में उनपर तीन प्रतिबन्ध हैं। अमरीकी प्रतिबन्धों के अतिरिक्त तीसरा प्रतिबन्ध है—कैंटनों का संविधान जनता द्वारा स्वीकृत तथा संशोधित होना चाहिए। सोवियत संघ में एककों का पृथक संविधान नहीं है। भारत में भी, जम्मू और कश्मीर को छोड़कर रूस की-सी स्थिति है।

( v ) नया राज्य-निर्माण और सीमा-परिवर्तन —संयुक्त राज्य अमेरिका के वर्तमान एककों की सीमाओं में परिवर्तन करने अथवा किसी राज्य के क्षेत्र में नया राज्य बनाने का अधिकार अमरीकी कांग्रेस को प्राप्त नहीं है। इसके लिए सम्बन्धित राज्य अथवा राज्यों की स्वीकृति प्राप्त करना अनिवार्य है। इसी प्रकार स्विटजरलैंड में भी एककों की सीमा में परिवर्तन करने का अधिकार संघ को नहीं है, एककों की स्वीकृति आवश्यक है। इसके विपरीत भारतीय संसद् राज्यों की इच्छा के अभाव में भी उनकी सीमाओं में परिवर्तन कर सकती है, नवीन राज्यों का निर्माण कर सकती है, और किसी राज्य का अस्तित्व मिटा सकती है। सोवियत संघ में भी संघीय सरकार को ही यह अधिकार प्राप्त है।

( vi ) एककों की समानता :—संयुक्त-राज्य अमेरिका में एककों की समानता ( Equality of the Units ) प्राप्त है। सभी राज्य समस्तरीय हैं। सिनेट में प्रत्येक राज्य को दो सदस्य भेजने का अधिकार है। स्विस संघीय व्यवस्था में भी एककों की समानता के सिद्धान्त पर स्वीकार किया गया है, लेकिन उनकी दो श्रेणियां हैं—पूर्ण कंटन और अर्द्ध-कंटन। विधानमंडल के उच्च सदनों में एककों को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है—कंटन दो और अर्द्ध कंटन एक। भारत में भी राज्य समस्तरीय हैं। यहां दो तरह की इकाइयां हैं। राज्य और केन्द्र प्रशासित क्षेत्र। जबकि अमेरिका में राज्यों को संघीय उच्च सदन में समानता के सिद्धान्त के आधार पर प्रतिनिधित्व मिलता है, भारत में संघीय उच्च सदन में समानता के आधार पर नहीं प्रत्युत जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया गया है। सोवियत संघ में एककों की पांच श्रेणियां हैं और संघीय उच्च सदन में प्रत्येक श्रेणी का प्रतिनिधित्व पृथक्-पृथक तथा निश्चित है।

( vii ) संविधान की सर्वोच्चता तथा दुष्परिवर्तनशीलता —सभी संघ राज्यों के संविधान लिखित हैं। लेकिन सर्वोच्चता और परिवर्तनशीलता में भिन्नता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संविधान की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को अपनाया गया है। स्विट्जरलैंड में विधायिका की सर्वोच्चता को स्वीकार किया गया है। भारत में दोनों का सामंजस्य है—संविधान की सर्वोच्चता तथा संसदीय सर्वोच्चता का समन्वय किया गया है। सोवियत संघ में संविधान सर्वोच्च नहीं है क्योंकि वह साम्यवादी दल का एक राजनीतिक कार्य-साधक ( Political Expedient) मात्र है। जहां तक संविधान की परिवर्तनशीलता का प्रश्न है, संयुक्त राज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड के संविधान दुष्परिवर्तनशील संविधान की श्रेणी में आते हैं, क्योंकि अमेरिका में तीन-चौथाई राज्यों की विधायिका सभाओं या कन्वेंशन द्वारा और स्विटजरलैंड में जनमत संग्रह ( Referendum ) द्वारा अनुसमर्थन आवश्यक है। भारत का संविधान नाम्य और अनाम्यता का अपूर्व सम्मिश्रण है। सोवियत संघ का संविधान नाम्य है, क्योंकि सर्वोच्च सोवियत ⅔ बहुमत से इसमें संशोधन कर सकती है।

( viii ) स्वतन्त्र न्यायपालिका :—अधिकारों के बंटवारे के कारण संघ और राज्य सरकारों में झगड़ा पैदा होने तथा अधिकार क्षेत्रों के अतिक्रमण का भय सदा बना रहता है। इसलिए झगड़ों का निर्णय करने के लिए तथा संविधान के संरक्षण के लिए स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में विधेयकों तथा कार्यकारिणी के कार्यों की

सवैधानिकता के परीक्षण के लिए सर्वोच्च न्यायालय है। भारत मे सीमित रूप मे सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त है। स्विटजरलैंड और सोवियत सघ मे सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(ix) द्वैध शासन व्यवस्था —जहाँ तक दोहरी शासन प्रणाली का प्रश्न है, सयुक्त राज्य अमेरिका एक आदर्श सघ राज्य है। वहाँ दोहरी नागरिकता, दोहरी न्यायपालिका तथा दोहरा प्रशासन-यन्त्र है। स्विट्जरलैंड मे नागरिकता, न्यायपालिका और प्रशासन-यन्त्रो के सम्बन्ध मे द्वैध व्यवस्था ( Dual System ) है। सोवियत सघ मे पृथक् पृथक् व्यवस्थाएँ हैं, लेकिन साम्यवादी दल की केन्द्रीभूत स्थिति के कारण ये महत्त्वहीन हैं। भारत में राष्ट्रीय एकता और एकरूपता के उद्देश्य से एक नागरिकता तथा एक न्यायपालिका का व्यवधान है।

निष्कर्ष —अन्त मे संयुक्त राज्य अमेरिका का सघ हुल्डेन के शब्दो मे, एक आदर्श सघीय व्यवस्था ( a true federal model ) है। वहाँ राष्ट्रीय एकता और सुरक्षा राज्यो की स्वतन्त्रता और सार्वभौमिकता पर समान रूप से जोर दिया है। फिर भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति इतनी प्रबल है कि बहुत-से लोगो को राज्यो की स्वायत्तता की समाप्ति का भय होने लगता है। स्विटजरलैंड मे भी सघ की शक्तियो मे अपार वृद्धि हो रही है, जिसके चलते रपर्रेड ने यह भय व्यक्त किया है कि 'कैंटन धीरे धीरे प्रभुत्व सम्पन्न राज्य नहीं रह जायगे और वे केन्द्रीय सरकार की आज्ञाओं के पालन करनेवाले प्रशासकीय जिलों के सदृश हो जायँगे।"[1] भारत मे तो सविधान द्वारा ही ऐसी व्यवस्था की गयी है कि केन्द्र काफी शक्तिशाली रहे और राज्यों की सार्वभौमिकता पर केन्द्र का नियन्त्रण रहे। इसे स्वयभू सघ (Suigeneris federation) कहा गया है। सोवियत सघ मे एक-दलीय प्रथा के कारण इकाइयो की स्थिति नगण्य है, उन्हें राजनीतिक स्वायत्तता प्राप्त है। इसलिए विद्वानो ने सोवियत रूस की सघात्मकता को सदिग्ध बतलाया है। ऑग और जिंक ने कहा है कि 'वस्तुत यह व्यवस्था किसी भी अर्थ में सघात्मक नहीं है।"[2]

## साराश

अमेरिका में संघात्मक व्यवस्था को अपनाने जाने के अनेक कारण थे। संघ निर्माण सम्मेलन की प्रक्रिया को वहाँ अपनाया गया। अमरीकी संविधान में संघ के सभी लक्षण पाये जाते है, जैसा—द्वैध शासन-व्यवस्था, शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता तथा स्वतन्त्र न्यायपालिका।

---

1 'The Cantons will gradually cease to be sovereign states at all and become simple district administration carrying out the behests of the federal authority '

2 "In point of fact the system is not federal in any ultimate sense at all" —Ogg and Zink.

अमरीका संघ में अधिकार-विभाजन के सम्बन्ध में तीन आधारभूत तथ्य उल्लेखनीय हैं। प्रथम, संघ-सरकार को सिर्फ वे शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो प्रत्यायोजित या निहित हैं। द्वितीय, राज्य सरकारों की शक्तियाँ संविधान में उल्लिखित नहीं है। लेकिन वे मौलिक, अन्तर्वर्ती और मुख्यत अपरिमाषित हैं। तृतीय, किसी भी सरकार को असीमित शक्ति प्राप्त नहीं हैं।

राष्ट्रीय शक्तियों में वृद्धि अमरीकी संविधान की एक मुख्य विशेषता है इसके अनेक कारण हैं, जैसे-आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन, संवैधानिक संशोधन, निहित शक्तियों का सिद्धांत, विधेयक और न्यायिक कार्य और संघ राज्य-सहकारिता।

अमरीकी संघात्मक व्यवस्था में अनेक दोष पाये जाते हैं। अधिकारों का विभाजन स्थायी रूप से सन्तोषजनक नहीं है। अधिकारों के विभाजन से देरी और अवरोध पैदा होता है। विधियों की एकरूपता का अभाव तथा अत्यधिक व्यय, अन्य त्रुटियाँ हैं।

## प्रश्न

1 Critically examine the federal features of the constitution of the U S A (B U, 1961 S)

( अमरीकी संविधान की संघात्मक विशेषताओं का वर्णन करें। )

2 What are the elements of a federation How far these elements are found in the American constitution ?

( संघ-राज्य के कौन-कौन तत्व अमरीकी संविधान में कहाँ तक विद्यमान हैं ? )

3 Account for the adoption of federal system in the U S A

( संयुक्त-राज्य अमेरिका में संघीय व्यवस्था के अपनाये जाने के कारण बताइये। )

4 Describe the system by which powers have been divided between the federal Government and state Government in the U S A

( अमेरिका की राष्ट्रीय सरकार तथा राज्य-सरकारों के बीच शक्ति विभाजन की पद्धति का वर्णन करें। )

5 Compare and contrast the relations between the Central Government and the constituent units in the federal systems of the U S. A, U S S R and Switzerland

( अमरीकी, सोवियत रूस और स्विट्जरलैंड के संघों तथा संघीय इकाइयों के बीच के सम्बन्ध का तुलनात्मक विवेचन करें। )

6 "The history of the relations between states and union is one of practically uninterrupted growth of federal at the expense of state powers" Explain

( "राज्यों तथा संघ के बीच के सम्बन्ध का इतिहास राज्य-शक्तियों को संघ द्वारा हड़पने का इतिहास है।" इस कथन की विवेचना करें। )

7 "We do no longer live under a genuine federal Government in the limited states"—(Griffith) Explain
("सयुक्त राज्य अमेरिका में अब हम सच्ची सघीय सरकार के अन्तर्गत नही रहते।" इस कथन की समीक्षा करें।)

8 Analyse the main features of the American federal system and show how far they have been modified by the principle of checks and balances? (M U 1963 A)
(अमरीकी सघात्मक व्यवस्था की विशेषताओ का वर्णन कीजिये। 'अवरोध एव सन्तुलन' के सिद्धान्त का इस पर क्या प्रभाव है?)

9 Compare and contrast the Swiss with the American federation (Vikram U B A (Part II), (1962)
(स्विट्जरलैंड के सघ-शासन की अमरीकी सघ-शासन से तुलना कीजिये और उनका भेद समझाइये।)

—10—

"*And yet the principle of the separation of powers is indeed a primary features of American Government and is constantly made manifest in the practices of Government and politics*"
—Beard

# ६ शक्तियो का पृथक्करण
# ( Separation of Powers )

| | |
|---|---|
| शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धान्त— | शासन शक्ति विभाजन के रूप, सरकार के तीन अग वाला सिद्धात, शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त का अर्थ, कतिपय मान्यताएँ, इतिहास। |
| शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का अमरिका में प्रयोग— | १८ वीं सदी में सिद्धान्त का प्रभाव, अवरोध और सतुलन, अधिकारों का हस्तान्तरण। |
| अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण की आलोचना— | कोई-न-कोई शासनाग अधिक प्रभावशाली, नेतृत्व की कमी, सहयोग तथा समन्वय की कमी, अवरोध और सतुलन के दोष, निष्कर्ष। |
| अन्य देशों के साथ तुलना— | इगलैंड से तुलना, फ्रास से तुलना, भारत से तुलना, स्विट्जरलैंड से तुलना, सोवियत सघ से तुलना। |

## १ शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धान्त
## ( Theory of Separation of Powers )

शासन शक्ति विभाजन के रूप —शासन शक्ति विभाजन के दो रूप है—(क) समतलीय विभाजन ( Horizontal division ) एव (ख) लम्बरूपीय विभाजन ( Vertical divi-

sion)। प्रथम विभाजन के अनुसार शासन का अनेक स्तरों में बँटवारा होता है, जैसे—राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय सरकारें। यह शासन में केन्द्रीयकरण और स्थानीय स्वायत्तता का प्रश्न पैदा करता है। द्वितीय विभाजन के अनुसार प्रत्येक स्तर पर शासन के कार्य के आधार पर बँटवारा होता है। यह शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को जन्म देता है।

सरकार के तीन अंगवाला सिद्धान्त —सामान्यत सरकार के कार्यों को प्रत्येक स्तर पर तीन भागो में बाँटा जाता है—प्रशासकीय कार्य (Executive Functions), वैधानिक कार्य (Legislative Functions) और न्यायिक काय (Judicial Functions)। विधि का निर्माण करना और उन्हें प्रवर्तित करना वैधानिक काय है, विधियो को कार्यान्वित करना प्रशासकीय कार्य है और विधियो तथा प्रशासन कार्यों की व्याख्या करना न्यायिक काय है। इन तीनो कार्यों को सरकार के तीन विभाग सम्पादित करते हैं—विधानपालिका (Legislative), कार्यपालिका (Executive) और न्यायपालिका (Judiciary)।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का अर्थ —सरकार के ये तीनो अग सयुक्त या पृथक् रह सकते हैं। ससदात्मक पद्धति के अन्तगत तीनो अगो का समन्वय रहता है, विधान-पालिका केन्द्रीय निकाय होती है, जिसके अन्तगत कायपालिका और न्यायपालिका काय करती है। अधिनायकवाद के अन्तर्गत कायपालिका का सर्वोच्च स्थान रहता है तथा अन्य अग उसकी शाखा के रूप मे कार्य करते हैं। लेकिन ऐसी भी शासन व्यवस्था हो सकती है, जिसमें तीनो अग एक-दूसरे से पृथक् हो, एक अग दूसरे के अधीन न हो, प्रत्येक अग की अपनी शक्ति हो, जिसका प्रयोग दूसरे अग को नियन्त्रित और सन्तुलित करता है। शासन सगठन के इस रूप को शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धान्त कहते हैं।

कतिपय मान्यताएँ —इस सिद्धान्त की मान्यता (assumption) यह है कि (१) किसी भी विभाग के उचित कार्यों को कोई दूसरा विभाग सम्पादित नही करे, (२) कोई भी विभाग अपने उचित कार्यों को दूसरे विभाग को प्रदान (delegate) नही करे तथा (३) कोई भी विभाग अन्य विभाग के कार्यों या अधिकारो मे हस्तक्षेप नही करे।

इतिहास—मांटेस्क्यू, अरस्तू, पोलिबियस, हैरिंगटन, लॉक आदि राजनीतिक विचारको के नाम इस सिद्धान्त के प्रतिपादको मे आते हैं। १८ वी सदी मे यह सिद्धान्त व्यापक नही हो सका। इसे स्पष्ट रूप से प्रतिपादन करने तथा पूर्ण प्रभावशाली बनाने का श्रेय फ्रासीसी लेखक मांटेस्क्यू (Montesquieu) को है। उसने अपनी पुस्तक 'दी स्पिरिट ऑफ लॉ' (The Spirit of Law) में इस सिद्धान्त की विस्तारपूवक चर्चा की और बताया कि "जब विधानपालिका और कायपालिका की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या व्यक्ति समूह के हाथ में केन्द्रित होती हैं, किसी भी प्रकार की स्वतन्त्रता नहीं होती, क्योंकि यह भय बना रहता है कि कहीं राजा या विधानपालिका मनमाने कानून पास करके उसको मनमाने ढग से लागू न करने लगे। यदि न्यायाधीश की शक्तियो को विधानपालिका और कार्यपालिका की

शक्तियों से पृथक नहीं किया जाता, नागरिकों को स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हो सकती। यदि न्यायपालिका और विधानपालिका की शक्तियाँ सम्मिलित हैं, तो प्रजा के जीवन और स्वतन्त्रता पर स्वेच्छाचारी नियन्त्रण होगा, क्योंकि इस दशा में न्यायाधीश विधि निर्माता भी होगा। यदि न्यायपालिका और कार्यपालिका की शक्तियाँ सम्मिलित हैं, तो न्यायाधीश पूर्णरूप से आततायी बन सकता है। यदि एक ही व्यक्ति या व्यक्ति-समूह कुलीन हो, साधारण कानून बनाने और फैसला करने और तीनों कार्यों को स्वय करने लगे तो प्रत्येक वस्तु का अन्त हो जायगा।"[1] मांटेस्क्यू द्वारा प्रतिपादित सिद्धात का अनुमोदन ब्रिटिश न्यायशास्त्र वेत्ता ब्लेकस्टोन ने किया और बताया कि "सभी प्रकार की जालिम सरकारों में कानून बनाने और लागू करने का अधिकार एक व्यक्ति या व्यक्तियों के एक ही निकाय के हाथों में होता है और जब भी दोनों शक्तियाँ एक साथ मिलती हैं, सार्वजनिक स्वतन्त्रता नहीं हो सकती।"[2]

## २. शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का अमेरिका मे प्रयोग

(Adoption of the Principle in America)

१८ वीं सदी मे सिद्धान्त का प्रभाव —१८वी शताब्दी मे शक्ति पृथक्करण के सिद्धात का व्यापक प्रभाव पडा। यह राजनीति का एक धार्मिक सिद्धात (Gospel) बन गया। फ्रास मे राज्यक्रांति (१७८९) ने इसे प्रोत्साहित किया। संविधान का इसे अनिवार्य सिद्धात घोषित किया गया। १७९१ ई० के संविधान में इस सिद्धात का पूर्णत पालन किया गया। अमेरिका मे इस सिद्धात का सर्वाधिक प्रभाव पडा। उपनिवेशों के राजनीतिज्ञो ने लॉक और मांटेस्क्यू लेखो का गहरा अध्ययन किया था। वे इस सिद्धात को अधिनायकवाद से सुरक्षा का साधन मानते थे। अत क्रांति काल (१७८७) के सभी राज्य संविधानो मे इसे अपनाया

---

1 "When legislative and executive powers united in the same person or in the same body of magistrates, there can be no liberty because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws to execute them in a tyrannical manner Again, there is no liberty if the judicial power is not to be separated from the legislative and executive There would be an end of everything when the same man or the same body is to exercise those powers that of enacting laws, that of executing public resolutions and of trying the cases of individuals" —*Montesquieu*

2 'In all tyrannical Governments the right of making and of enforcing the law is vested in one and the same man or in the same body of the men and, wherever these two powers are united together there can be public liberty' —*Blakstone*

गया। मेसाचुसेट्स के संविधान मे इसका आदर्श उदाहरण मिलता है—'इस राष्ट्रमण्डल की सरकार में विधानपालिका कभी भी कार्यपालिका और न्यायपालिका शक्तियों या दोनो मे किसी का भी उपयोग नहीं करेगी, कार्यपालिका कभी भी विधानपालिका और न्यायपालिका शक्तियां या दोनों में किसी का भी प्रयोग नहीं करेगी, न्यायपालिका कभी भी विधानपालिका और कार्यपालिका शक्तियां या दोनो मे किसी का भी व्यवहार नहीं करेगी फलस्वरूप यह विधि की सरकार होगी, मनुष्यों की नहीं।"[1] संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्मातागण भी इस सिद्धान्त के प्रबल समर्थक थे। मेडिसन ने इस सिद्धान्त का समर्थन करते हुए बताया था कि "व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियों के एक ही साथ में केन्द्रीकरण के वास्तविक रूप को हम स्वेच्छाचारी निरंकुशता की परिभाषा कह सकते हैं।"[2] जेफर्सन ने बताया था कि "अमेरिका निवासियों ने सरकार के विभिन्न विभागों की शक्तियो के पृथक्करण एवं संतुलन के लिए स्वतंत्र युद्ध किया।"[3] अतः अमरीकी संविधान के निर्माताओं ने मनुष्यो के शासन के स्थान पर विधि के शासन की स्थापना करने के उद्देश्य से शक्ति पृथक्करण को अपनाना ही आवश्यक समझा और उसे संविधान का आधारभूत सिद्धान्त बनाया।

मेसाचुसेट्स के संविधान के प्रतिकूल १७८६ ई० के संघीय संविधान मे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का स्पष्ट शब्दो मे उल्लेख नहीं किया गया है। फिर भी, यह सिद्धान्त संविधान के शब्दों में अप्रत्यक्ष रूप से व्याप्त है। कार्यपालिका, विधानपालिका एवं न्यायपालिका से सम्बद्ध तीनों अनुच्छेदों के प्रथम वाक्य में निहित है। प्रथम, द्वितीय तथा तृतीय अनुच्छेद क्रमश निम्नलिखित वाक्य से शुरू होते हैं —

(क) "समस्त प्रदत्त विधायिनी शक्तियां काँग्रेस मे निहित होगी।" (प्रथम अनुच्छेद)

1 'In the Government of the commonwealth the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them to the end that it may be a Government of laws and not of men' —*The Constitution of Massachusets*

2 'The accumulation of all powers, legislative, executive and judiciary in the same hands whether of one a few or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective may justly be pronounced the definition of tyranny' —*Maddison*

3 "An elective despotism is not what we fought for, but one in which the powers of Government should be so divided and balanced that no one could transcend the legal limits without being effectively checked and restrained by the others *Jeffer on*

(ख) "कार्यपालिका-शक्ति राष्ट्रपति मे निहित होगी।" (द्वितीय अनुच्छेद)

(ग) "न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा उन अधीनस्थ न्यायालयों मे जिनको काग्रेस समय समय पर स्थापित करेगी, मे निहित होगी।" (तृतीय अनुच्छेद)'

इस प्रकार सरकार के तीनो अशो तथा उनके कार्यों को पृथक् पृथक् अनुच्छेदो मे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का सवधानिक आधार प्रदान करता है। संघीय सरकार के तीन अगों की तीन सर्वोच्च सस्थाएँ—काग्रेस, राष्ट्रपति और सर्वोच्च न्यायालय है। काग्रेस विधि का निर्माण करती, राष्ट्रपति विधियों को लागू करता, और सर्वोच्च न्यायालय उनकी सवैधानिकता का परीक्षण करता। इस प्रकार तीनों विभागो के कार्य एव अधिकार क्षेत्र पूव निर्धारित ह। कोई विभाग दूसरे विभाग के कार्यों को सम्पादित नही कर सकता है। एक विभाग अपनी शक्ति को दूसरे विभाग को प्रत्यायोजित ( Delegate ) अथवा हस्तातरित ( Transfer ) नही कर सकता है। तीनों विभाग अपने-अपने क्षेत्र मे सप्रभु तथा स्वतत्र हैं और एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी नही हैं। विधानपालिका कार्यपालिका की कार्यविधि मे हस्तक्षेप नहीं कर सकती और न वह कार्यपालिका को किसी विधि को लागू करने के लिए विवश कर सकती है। कार्यपालिका भी विधानपालिका को किसी विशेष प्रकार की विधि बनाने के लिए विवश नही कर सकती है। इसके विपरीत इगलैड, भारत आदि ससदीय प्रणाली के देशो मे विधानपालिका और कार्यपालिका मे अभिन्न सम्बन्ध है। कार्यपालिका विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता कुछ हद तक मौजूद है। अन्त मे, फाइनर के शब्दो मे, "अमरीकी संविधान शक्ति विभाजन का विवेकपूर्ण तथा वृहत् प्रयास है। आज के संसार मे इस सिद्धान्त का अनुसरण करनेवाली सबसे महत्त्वपूर्ण राजनीतिक व्यवस्था है।"

## अवरोध और सतुलन
### ( Checks and Balances )

शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त का एक उपसिद्धान्त है—अवरोध और सतुलन का सिद्धान्त। यह सिद्धान्त शक्ति-विभाजन को व्यावहारिक रूप देता है। शासन के तीनों अगो का आमूल पृथक्करण सम्भव नही है, क्योकि पृथक्करण की कठोरता, सुगम प्रशासन का अन्त कर दे यह भी सभव नहीं है। कहा भी जाता है, "शक्तियो का पूर्ण पृथक्करण न तो उचित

1 (a) All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States (Art I)
(b) "The executive Powers shall be vested in President of the United States (Art II)
(c) 'The judicial powers shall be vested in one Supreme Court and in such inferior courts as Congress may from time to time ordain and establish" (Art III),

ही है, न व्यावहारिक ही।[1] मेडिसन ने कहा भी था कि "एक भी ऐसा उदाहरण नहीं है जिसमें शासन के विभिन्न अंगों को पूर्णत पृथक् और विशिष्ट रखा गया हो।"[2] इसके अतिरिक्त संविधान निर्माता इस तथ्य से भी अवगत थे कि शक्ति का केन्द्रीयकरण स्वतन्त्रता का निषेध है। अत यह आवश्यक था कि प्रत्येक विभाग के ऊपर उचित मात्रा में नियन्त्रण रखें जिनसे पारस्परिक अवरोधों के कारण एक संतुलन स्थापित हो सके। हैमिल्टन ने कहा था कि "शक्ति के दुरुपयोग को रोकने के लिए यह आवश्यक है कि एक शक्ति दूसरी शक्ति को नियन्त्रित करे।"[3] इसके लिए आवश्यक था कि प्रत्येक विभाग को स्वतन्त्र तथा सार्वभौम अधिकार-क्षेत्र दिया जाय, लेकिन दूसरे विभाग को भी उसमें हस्तक्षेप की शक्ति वहीं तक दी जाय, जहाँ तक अधिकार के दुरुपयोग को रोकने की शक्ति आवश्यक हो। इन्हीं कारणों के फलस्वरूप संविधान निर्माताओं ने 'अवरोध और सन्तुलन' ( Checks and Balances ) के सिद्धान्त को अपनाया। अनेक लेखकों ने इसे सिर्फ शक्ति सन्तुलन ( Balance of power ) की संज्ञा दी है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में अवरोध और संतुलन के सिद्धान्त के कतिपय प्रमुख उदाहरण निम्नलिखित हैं—

(क) कांग्रेस एकमात्र विधि निर्मात्री शक्ति है। लेकिन वह विधि निर्माण के लिए कांग्रेस के दोनों सदनों की स्वीकृति की आवश्यकता, राष्ट्रपति के विशेषाधिकार ( Veto power ) और न्यायालयों के न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के द्वारा नियन्त्रित होती है।

(ख) राष्ट्रपति में अनेक शक्तियाँ संतुलित होती हैं, जैसे—वह कानून नहीं बना सकता है, कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि के अनुसार ही वह धन-व्यय कर सकता है, कांग्रेस उसके वीटो को रद्द कर सकती है कांग्रेस महाभियोग ( Impeachment ) द्वारा उसे पदच्युत कर सकती है, संधियाँ और उच्च नियुक्तियों की स्वीकृति सिनेट द्वारा मिलनी चाहिए और न्यायालय न्यायिक पुनर्विलोकन द्वारा उसके कार्यों का निर्वचन करती है।

(ग) न्यायपालिका में सम्पूर्ण न्यायिक शक्तियाँ निहित हैं। लेकिन विधायिका के संशोधन के अधिकार, सिनेट के परामर्श से राष्ट्रपति द्वारा न्यायाधीशों को नियुक्त करने का अधिकार, न्यायाधीशों को विधायिका द्वारा महाभियोग द्वारा पदच्युत करने के अधिकार और कांग्रेस के सर्वोच्च न्यायालय तथा निम्न न्यायालयों के आकार तथा अपीलीय क्षेत्र को निर्धारित और सीमित करने के अधिकार द्वारा न्यायपालिका को नियन्त्रित किया जाता है।

1 "The complete separation of powers is neither practicable, nor desirable

2 "There is not a single instance in which the several departments of power have been kept absolutely separate and distinct " —*Maddison*

3 "If the power is not to be abused, then it is necessary in the nature of things that power be made a check to power " —*Hamilton*

इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने शक्ति विभाजन के दोषों को दूर करने के लिए अवरोधों और सतुलनों की पद्धति अपनायी है। ब्राइस का कहना है कि "शक्ति का मूल स्रोत जनता का प्रभुत्व है, जो सदा भरा हुआ और अपने गहरे स्रोत से पानी लेता हुआ बहता है। इसके पश्चात् वह अनेक नहरों में बांटा जाता है। प्रत्येक नहर इतनी कुशलता से बनायी गयी और तटबन्धों से बँधी हुई है कि पानी ऊपर से नहीं निकल सकता। न्यायिक जाग्रत हाथ किनारे के उस स्थान पर मरम्मत करने के लिए तत्पर रहता है, जहाँ से धारा के टूट जाने का भय रहता है।"[1]

## अधिकारों का हस्तांतरण
### ( Delegation of Powers )

अधिकारों के पृथक्करण सिद्धान्त का एक तत्त्व यह भी है कि कोई विभाग अपना उचित कार्य दूसरे विभाग को नहीं सौंप सकता है। यह प्रश्न सबसे अधिक विधान सम्बन्धी अधिकार के हस्तांतरण के सम्बन्ध में उठता है। कांग्रेस अपने विधान बनाने के कार्य और अधिकार को राष्ट्रपति या कार्यकारिणी के अन्य सदस्य को नहीं सौंप सकती। १९३५ ई० में इसी तर्क के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय ने 'राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्जीवन अधिनियम' ( National Industrial Recovery Act) को अवैध घोषित किया। लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि किसी भी रूप में इस अधिकार को प्रदान नहीं किया जा सकता। कार्यकारिणी के अधिकारों को कानून लागू करने में स्वविवेक का अधिकार देना होगा तथा कुछ कार्यान्वयन के लिए आवश्यक कुछ नियम, उपनियम आदि निर्धारित करने का अधिकार उसे देना होगा। लेकिन कार्यकारिणी के ऐसे कार्यों के निर्देशन के लिए कुछ मापदण्ड निर्धारित कर दिये जाते हैं और मापदण्ड के अनुकूल कार्य होने या न होने के आधार पर कार्यकारिणी के ऐसे कार्यों का पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) न्यायालय द्वारा होगा। कार्यकारिणी के कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि को लागू करने के हेतु इस नियम उपनियम सम्बन्धी अधिकारों को प्रदत्त विधायन ( Delegated Legislation ) की संज्ञा दी जाती है। प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् कार्यकारिणी के विधि-सम्बन्धी अधिकार में अत्यधिक वृद्धि हुई है। फिर भी, इंगलैंड की तुलना में अमेरिका के प्रदत्त विधायन की मात्रा नगण्य है। लेकिन गत वर्ष में यह प्रवृत्ति इतनी दृढ़ हुई है कि अधिकारों के पृथक्करण के सिद्धांत की जटिलता ढीली होती शीघ्र रही है।

---

1 'The ultimate fountain of power popular sovereign always flows full and strong, welling up from its deep source but it is thereafter diverted into many channels each of which is to be confined by skilfully constructed embankments that it cannot overflow the watchful hand of the judiciary being ready to mend the bank at any point where the stream threatens to break through'
—*Bryce*

## ३ अमेरिका मे शक्तियो के पृथक्करण की आलोचना
### ( Criticisms of Separation of Powers in America )

यद्यपि सयुक्त राज्य अमेरिका में शक्ति विभाजन का सिद्धान्त काफी हद तक सफल हुआ है, फिर भी इसकी आलोचनाओ की कमी नही है। ये आलोचनाएँ अत्यत प्रभावपूर्ण भी हैं।

(i) कोई-न कोई शासनाग अधिक प्रभावशाली—शासन के अग औपचारिक रूप से पृथक् हैं। वे अपने क्षेत्र म स्वतन्त्र तथा सार्वभौम हैं। सविधान मे उन्हें समान स्तर दिया गया है। फिर भी आलोचको के कथनानुसार कोई-न कोई अग बहुत ज्यादा प्रभावशाली (One or the other branch too much influential ) हो जाता है। कुछ लोग कहते हैं कि रेडियो, प्रेस सम्मेलन, अवलम्बन-अधिकार ( Patronage ) तथा नौकरशाही के माध्यम से राष्ट्रपति काग्रेस को नियन्त्रित करता हैं और प्रशासकीय न्याय तथा न्यायिक निर्णयो पर अनुचित प्रभाव के द्वारा वह न्यायपालिका पर शासन करता है। अन्य लोगो के विचारानुसार न्यायालयों के उन अधिकारो को हस्तगत कर लिया है, जो वस्तुत काग्रेस तथा राष्ट्रपति के थे। निस्सन्देह इन कथनो म कुछ बल है, लेकिन यह भी मानना होगा कि शासन के अगो के पारस्परिक सम्बन्ध के बिना एक कार्यकारी शासन व्यवस्था को प्राप्त करना कठिन है।

(ii) नेतृत्व की कमी—वर्तमान युग मे शासन के कार्य तथा सगठन मे अत्यधिक पेचीदगी आ गयी है। इन पेचीदगियों को सुलझाने के लिए सम्मिलित प्रयास तथा एकीभूत नेतृत्व की आवश्यकता है। लेकिन पृथक्करण का सिद्धात नेतृत्व की माग को पराजित कर देता है। डा० फाइनर के शब्दो मे "सविधान निर्माताओ के समस्त उद्देश्यो की पूर्ति नहीं हुई है, लेकिन शक्तियो को पृथक् करने का उनका मुख्य उद्देश्य अवश्य ही प्राप्त हुआ है, प्रबन्धक राजनीति के युग में महत्त्वपूर्ण नेतृत्व को इसने नष्ट कर दिया है।"[1] सविधान मे कार्यकारिणी और विधायिनी शक्तियो को अलग अलग कर दिया है, मांग करनेवालो और मांग की स्वीकृति देनेवालों मे सम्बन्ध विच्छेद हो गया है। इस पद्धति मे निरन्तर प्रतिद्वन्द्विता की सम्भावना है। अत दोनो अगो मे पृथक् पृथक् नेतृत्व की व्यवस्था है। एक अग के नेतृत्व के अस्तित्व दूसरे अग के नेतृत्व के अस्तित्व से एकदम पृथक् तथा स्वतन्त्र है। तात्पर्य यह है कि अमरीकी शासन-व्यवस्था में एकीभूत नेतृत्व की कमी है। उसके विपरीत ब्रिटेन मे शासन के तीनों अग ससद् के अन्तर्गत सयुक्त है जिन्हें ससद् के प्रति उत्तरदायी प्रधान मन्त्री मन्त्रिमडल सहित नेतृत्व प्रदान करता है।

---

1 'Not all the objects which the fathers had in view, have been realized but their main intention effectively to separate powers has been achieved for they destroyed the concert of leadership in government which is now so important in the present age of the ministrant politics' —*Finer*

(iii) सहयोग तथा समन्वय की कमी :—"विभिन्न अंगों की पृथक्ता के कारण शासन मे समन्वय ( Co ordination ) और सहयोग (Co-operation) की कमी हो जाती है। फल स्वरूप शासन मे एकता नही आ पाती तथा हर कार्य मे देर होती है। शासन कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका विभागो मे बँटा हुआ है। सभी विभाग एक दूसरे से पृथक् एवं स्वतन्त्र हैं लेकिन उनके बीच समन्वय स्थापित करने के लिए किसी साधन का व्यवधान नही है। सभी विभिन्न तथा प्रतिकूल नीति का अनुसरण करते हैं। यदि एक विभाग पर एक दल का अधिकार है तो दूसरे विभाग पर दूसरे दल का। अत कार्यपालिका और विधानपालिका के बीच समन्वय का अभाव है। इसमे शक नही कि आपत्काल मे राष्ट्रीय एकता की भावना, देश की सुरक्षा तथा नेतृत्व की आवश्यकता के फलस्वरूप समन्वय स्थापित हो गया है। अनेक राष्ट्रपति अस्थायी समन्वय लाने मे सफल हुए हैं। लेकिन स्थायी सम्बन्ध कभी प्राप्त नही हो सकता है। फलस्वरूप विधियो के निर्माण तथा उन्हें लागू करने मे सदा देर हुई है। १९४० ई० मे द्वितीय महायुद्ध के समय कांग्रेस ने राष्ट्रपति को अपार शक्ति दी। लेकिन कांग्रेस मे और कांग्रेस के बाहर विरोध प्रकट किया गया कि राष्ट्रपति विधायिनी शक्तियाँ अपने हाथो मे ले रहा है और फलस्वरूप संविधान मे प्रदत्त पृथक्करण के सिद्धात की अवहेलना कर रहा है। अत १९४३ ई० में कांग्रेस ने राष्ट्रपति रूजवेल्ट के नेतृत्व मे विद्रोह उपस्थित किया और राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित कई प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिये गये। अमरीकी शासन व्यवस्था के विपरीत ब्रिटेन मे संसद और मन्त्रिमडल मे अन्योन्याश्रय सम्बन्ध है। अत विधि-निर्माण तथा प्रशासन कार्य मे पर्याप्त सहयोग तथा समन्वय है।

(iv) अवरोध और संतुलन के दोष —अवरोध और संतुलन के सिद्धात के कारण पृथक्करण सिद्धात की पर्याप्त आलोचना हुई है। यह विभागीय संघर्ष, अतिछाप (overlapping) एवं अवरोधन के लिए उत्तरदायी है। इसने एकता को नष्ट किया है, नेतृत्व को विभाजित किया है तथा शासन सचालन मे गतिरोध पैदा किया है। इसके कारण विभिन्न विभागों के कार्य अस्पष्ट हो गये हैं। एक ओर तीनो विभागो को पृथक् एवं स्वतन्त्र बताया गया है, तो दूसरी ओर एक विभाग को दूसरे विभाग में हस्तक्षेप करने का अधिकार दिया गया है। एक कार्य को विभिन्न विभागो द्वारा सचालित किया जाता है। कांग्रेस विधि निर्माण करती और राष्ट्रपति उसे स्वीकृति देता, राष्ट्रपति संधि करता तो सिनेट उसे स्वीकृति देती और विधायिका कानून बनाती तो न्याय पालिका उसकी संवैधानिकता की जाच करती। अत लास्की ने ठीक ही बतलाया है कि "शक्तियों के पृथक्करण का जो दृश्य उपस्थित किया गया है वह उलझनों का दृश्य है"[1] राष्ट्रपति विल्सन ने कहा है कि "सरकार एक वह चीज है जिसमें विभिन्न विभाग एक दूसरे

---

1 'The spectacle of the separation of powers that is to say is the spectacle of the confusion of powers —Laski

पर रोक लगाकर जीवित नहीं कर सकते ।"[1] बियर्ड के शब्दों में, "वह सिद्धान्त पृथक्करण के दोषों द्वारा करने की अपेक्षा बढ़ाती ही है ।"[2]

निष्कर्ष —इसमें शक नहीं कि ये दोष काफी हद तक अमरीकी शासन-व्यवस्था में वर्तमान हैं । फिर भी शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का प्रयोग सफल सिद्ध हुआ है । राष्ट्र को नेतृत्व तथा एकता प्रदान करने के मार्ग में इसने बाधा उपस्थित की है । लेकिन अनेक तथ्यों ने शक्तियों को एकीभूत कर दिया है । इनमें सबसे प्रमुख राजनीतिक दल हैं । दूसरा तथ्य यह है कि राष्ट्रपति कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है, विधि प्रस्तावना, संदेश, समितियों, जनता से अपील तथा कांग्रेस-सदस्यों से व्यक्तिगत सम्बन्ध के द्वारा । इसके अतिरिक्त यदि कांग्रेस और राष्ट्रपति एकमत हों तो न्यायालयों को भी झुकाया जा सकता है या संविधान में समुचित संशोधन किया जा सकता है । इस प्रकार कार्यपालिका ने बहुत हद तक नेतृत्व प्रदान किया है, शासन कार्य में एकता आयी है तथा समन्वय को सम्भव बनाया गया है । फलत , शासन कार्य का संचालन सुगमता से हो रहा है । अन्त में, बीयर्ड के शब्दों में "चाहे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत में कुछ भी खामियाँ हों, फिर भी यह सिद्धान्त अमरीकी शासन व्यवस्था की प्रधान विशेषता है और यह तथ्य अमरीकी शासन और राजनीति के स्पष्टव्यवहार में बारम्बार और प्रकट हो चुका है ।"[3]

## ४ अन्य देशों के साथ तुलना

( Comparison with other countries )

इंगलैंड से तुलना —मांटेस्क्यू ने अपने सिद्धान्त का प्रतिपादन ब्रिटिश शासन पद्धति के आधार पर किया था । उसके मतानुसार ब्रिटेन में स्वतन्त्रता की रक्षा का प्रमुख साधन शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त था । लेकिन उसने ब्रिटिश संविधान को समझने में भूल की थी । वस्तुत ब्रिटेन में इस सिद्धान्त को बहुत सीमित अंश में अपनाया गया है, सम न्वयीकरण का सिद्धान्त ( Principle of Integration ) संविधान का आधारभूत तत्त्व है । संसदात्मक पद्धति में विधायिका सर्वोच्च होती है । वह कार्यपालिका का निर्माण करती है, जो उसके प्रति उत्तरदायी होती है । ब्रिटेन में मन्त्रिमंडल के सदस्य संसद् के सदस्य होते तथा उसका नेतृत्व करते हैं । विधि निर्माण या अन्य कार्यों में मन्त्रिमंडल ही संसद् का निर्देशन करता है । लेकिन संसद के प्रति वह उत्तरदायी

1 "The trouble with this theory is that Government is not a machine but a living thing No living thing can have its organs offset against each other as checks and live" —*Wilson*

2 "It ( checks and balances ) often operates rather to aggravate than to ameliorate the ill effects of separation " —*Beard*

3 "And yet the principle of the separation of powers is indeed a primary feature of American Government and is constantly made manifest in the practices of Government and politics"

होता है। इस प्रकार कार्यपालिका और विधायिका अभिन्न है, जबकि अमेरिका मे कांग्रेस और राष्ट्रपति पृथक् तथा स्वतन्त्र हैं। जहाँ तक न्यायालयो का प्रश्न है, यद्यपि उन्हें अमरीकी न्याया लयो की तरह स्वतन्त्र बनाया गया है तथापि वे ससद् तथा मन्त्रिमडल के साथ एक कडी में बधे हुए हैं। लार्ड सभा विधायिका का सदन होते हुए भी प्रिवी परिषद् के रूप म न्याय सम्बन्धी अधिकारो का उपयोग करती है। लार्ड चासलर तो सबसे अधिक पृथक्करण के सिद्धात का उल्लघन करता है, क्योंकि ससद्, मन्त्रिमण्डल तथा प्रिवी परिषद् तीनों की सदस्यता उसे प्राप्त है। इस प्रकार ब्रिटिश सविधान मे शासन के अगो का विभाजन नही है, बल्कि शासन के विभिन्न कार्यों को सम्पादित करने वाले अधिकारियो का विभाजन है। अत जबकि अमेरिका मे शक्तियो का पृथक्क रण ( Separation of powers ) है, ब्रिटेन मे मनुष्यो (अधिकारियों) का पृथक्करण (Separa tion of men ) है।

(ii) फ्रास से तुलना —फ्रास के चौथे गणतन्त्र मे इगलैड की तरह मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति अपनायी गयी थी। अतएव वहाँ भी अधिकारो का समन्वय था, पृथक्करण नही। लेकिन सीमित अश मे पृथक्करण का सिद्धान्त पाया जाता था। विधि निर्माण का अधिकार पूर्णत राष्ट्रीय सभा को प्राप्त था। दूसरे विभाग न तो इस अधिकार का प्रयोग ही कर सकता था और न वो उसे यह प्रदान ही किया जा सकता था। लेकिन कार्यपालिका और विधायिका मे इगलैड की तरह ही अभिन्नता थी। एक अपने रूप का पृथक्करण, जो इगलैंड तथा अमेरिका मे नगण्य स्थान रखता है साधारण न्यायालयो और प्रशासनिक न्यायालयो के पृथक्करण मे पाया जाता है।

पाचवें गणतन्त्र मे अध्यक्षात्मक पद्धति तथा मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति को समन्वित किया गया है। अत कही पृथक्करण के सिद्धान्त को सीमित अश मे अपनाया गया है तो कही उसे एक दम तिलाजलि दे दी गयी है। राष्ट्रपति को कुछ क्षेत्रो मे वास्तविक अधिकार दिये गये हैं तथा वह ससद् के प्रति उत्तरदायी नही है, अमरीकी अध्यक्ष की तरह। सिर्फ इस अर्थ मे फ्रास म शक्तियो का पृथक्करण है। जहा तक मन्त्रिमण्डल और ससद् के सम्बन्ध का प्रश्न है, मन्त्रिमण्डल ससद् के प्रति उत्तरदायी होता है और ससद् मे विधेयक प्रस्तावित करता है। अत यहा पर कार्यपालिका और विधायिका मे अभिन्न सम्बन्ध है। विधायिका और न्यायपालिका मे अप्रत्यक्ष रूप से पृथक्कता है। अमेरिका की तरह न्यायालयो को विधियो की सवैधानिकता को जाँचने का अधिकार नही है। इस कार्य को एक अन्य सस्था साविधानिक परिषद् ( Constitutional Council ) करती है। साविधानिक परिषद की व्यवस्था अप्रत्यक्ष रूप से शक्तियो के पृथक्करण को दृढ करती है।

(iii) भारत से तुलना —भारतीय सविधान में ब्रिटेन की तरह ससदीय पद्धति को अप नाया गया है। अत यहा भी शक्तियो का पूर्ण पृथक्करण सभव नही है। १९५१ ई० मे सर्वोच्च न्यायालय ने स्पेशल रेफरेंस केस न० १ ( Special Reference Case No 1 ) म बताया था कि 'यद्यपि जटिल रूप से शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धात सविधान मे नही अपनाया गया है, फिर भी विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के कार्यों का पृथक्करण है और कोई विभाग अपना वह कार्य जो उसे मूल रूप मे दे दिया गया है, दूसरे विभाग को प्रत्यायोजित नही

कर सकता।" वस्तुत समन्वयात्मक पद्धति को अपनाये जाने के कारण शक्तियों का पृथक्करण सीमित अंश में ही व्यवहृत है। इंगलैंड के समान हमारे देश में विधानपालिका और कार्यपालिका में अटूट सम्बन्ध है। राष्ट्रपति यद्यपि संसद् के प्रति उत्तरदायी नहीं है, उसकी नियुक्ति तथा पदच्युति संसद द्वारा ही होती है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य संसद् के सदस्य होते हैं संसद् के प्रति उत्तरदायी होते हैं और संसद् का नेतृत्व करते हैं। न्यायपालिका के सम्बन्ध में बहुत कुछ अमरीकी व्यवस्था को अपनाया गया है। न्यायालयों को स्वतन्त्र तथा पृथक् स्थिति प्रदान की गयी है, सीमित अंश में उसे न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) का अधिकार भी दिया गया है। लेकिन न्यायपालिका की वह स्थिति पूर्ण नहीं है। न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा होती है, कार्यपालिका संसद् के अनुरोध से न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकती है तथा संसद् न्यायिक पुनर्विलोकन के क्षेत्र को सीमित कर सकती है। इस प्रकार भारत में अमेरिका के समक्ष नहीं के बराबर पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाया गया है।

(iv) स्विट्जरलैंड से तुलना—स्विटजरलैण्ड के संविधान में सिद्धान्ततः शक्तियों के पृथक्करण को अपनाया गया है। स्विस संविधान की धारा ७१ द्वारा संघीय विधायिका में संघ की सर्वोच्च शक्ति को निहित किया गया है। इस धारा से ज्ञात होता है कि विधायिका में सभी प्रकार की शक्तियाँ—कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका निहित हैं। लेकिन वस्तुतः बात ऐसी नहीं है। ८४, ९५ और १०६ धाराओं से यह पता चलता है कि शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को संविधान में स्थान देने का प्रयास किया गया है। धारा ८४ में यह कहा गया है कि संघीय विधायिका (Federal Assembly) उन समस्त शक्तियों का प्रयोग करेगी जो संविधान द्वारा संघ को दी गयी हैं तथा जो किसी अन्य संघ-अधिकारी को नहीं सौंपी गयी हैं। इस प्रकार विधायिका को समस्त शक्तियाँ नहीं दी गयी हैं, बल्कि सिर्फ वे शक्तियाँ दी गयी हैं, जिन्हें दूसरे विभाग को नहीं दिया गया है। धारा ९५ द्वारा सर्वोच्च कार्यपालिका और निर्देशक शक्ति संघीय परिषद् ( Federal Council ) में निहित है और धारा १०६ न्यायिक कार्यों के लिए संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) की स्थापना करती है। इस प्रकार संविधान निर्माताओं ने संघीय विधायिका, कार्यपालिका तथा न्यायिक शक्तियों को क्रमशः संघीय सभा, ( Federal Assembly ), संघीय परिषद् ( Federal Council ) और संघीय न्यायालय ( Federal Tribunal ) में समाहित किया।

लगभग आधे कैंटनों के संविधानों में तो स्पष्ट रूप से लिख दिया गया है कि विधायिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका सम्बन्धी कार्यों में पृथक्कता रहेगी।

लेकिन व्यवहार में, संघ और कैंटन दोनों में, जैसा कि बुट्रो विटसन ने कहा है, पृथक्कता की दीवार टूट गयी है। उदाहरणार्थ, संघीय परिषद् (Federal Council) एक कार्यपालिका शक्ति होते हुए भी अनेक न्यायिक और अर्द्ध न्यायिक कार्यों को करती है, वह प्रशासकीय झगड़ों का निर्णय करती तथा संघीय रेलवे और धर्म सम्बन्धी कैंटन के निर्णय की अपील सुनती। संघीय व्यवस्थापिका ( Federal Assembly ) एक विधायिकी शक्ति होते हुए भी संघीय परिषद् और संघीय न्यायालय के बीच क्षेत्राधिकार के विवादों का निर्णय करती है। संघीय न्यायालय

(Federal Tribunal) को अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के समान न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्राप्त नही है। उसे सघीय विधायिका के समस्तरीय नही बनाया गया है। डायसी के अनुसार "अमरीकी राजनीतिज्ञ न्यायपालिका और कार्यपालिका को पृथक् एव स्वतन्त्र रखने मे सफल हुए, लेकिन स्विस राजनीतिज्ञ इसमें असफल रहे, यह असफलता स्विस सविधान की बहुत बडी कमी है।"[1] इस प्रकार स्विट्जरलैंड मे अमेरिका की अपेक्षा शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धात को कम मान्यता प्रदान की गयी है। व्यवहार मे भी अधिक कठोरता से इसका अनुसरण नही किया गया है। इसके *'अतिरिक्त अवरोध एव सतुलन'* के सिद्धात को भी स्विट्जरलैंड मे स्थान नही दिया गया है।

(v) सोवियत सघ से तुलना —सोवियत रूस मे तो पृथक्करण का सिद्धात एक ढकोसला मात्र है। १९१८ और १९३४ ई० के सविधानो मे पृथक्कता के सिद्धान्त को कोई स्थान प्राप्त नही था। प्रत्येक विभाग अपने क्षेत्र मे स्वतन्त्र था, वह कोई भी कार्यपालिका या विधायिका सम्बन्धी कार्य अपने अधिकार क्षेत्र मे कर सकता था, बशर्ते कि वह किसी उच्च अधिकारी के निर्णयों के विरुद्ध न हो। अत कार्यपालिका, विधायिका, न्यायपालिका सम्बन्धी कार्य प्रत्येक विभाग को प्राप्त थे।

लेकिन १९३६ ई० के सविधान मे इस सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है। धारा ३१ के अनुसार सोवियत सघ की समस्त शक्तिया सर्वोच्च सोवियत मे निहित हैं, सिर्फ उन शक्तियो को छोडकर जो शासन के अगो को सौप दिये गये हो। धारा ३२ के अनुसार सोवियत सघ की विधायिनी शक्तिया एकमात्र सर्वोच्च सोवियत को दी गयी हैं। धारा ६४ कार्यपालिका और प्रशासकीय शक्तियों को मन्त्रिमण्डल को सौंपती है और धारा १०२ न्यायिक शक्तियों के उपयोग के लिए सघ तथा क्षेत्रीय सर्वोच्च न्यायालयो तथा अन्य निम्नस्तरीय न्यायालयो की व्यवस्था करती है। इस प्रकार शासन के विभिन्न कार्यों को पृथक्-पृथक् विभागो को सौपा गया है।

लेकिन व्यवहार मे इसका अनुसरण नही किया जाता है। ससदात्मक शासन पद्धति को अपनाये जाने के कारण इगलैंड की तरह कार्यपालिका तथा विधानपालिका मे अभिन्न सम्बन्ध है। मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है तथा उसके सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होते हैं। न्यायपालिका को भी स्वतन्त्र तथा पृथक् अस्तित्व प्रदान नही किया गया है, न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति उसे प्राप्त नही है। ये शक्तियो की पृथक्कता के सवैधानिक पहलू हैं। जहा तक व्यवहार का प्रश्न है, सोवियत सघ मे शक्तियो की पृथक्कता को तिलाजलि ही दे दी गयी है। एकदलीय शासन होने के कारण साम्यवादी दल का शासन के सभी अगो पर नियन्त्रण रहता है, वह शासन का सर्वोच्च सचालक है। शासन का प्रत्येक अग उसकी नीतियों को ही प्रवर्तित करता है। इसके अतिरिक्त दल के कुछ नेताओ का नियन्त्रण पूरे शासन यन्त्र पर रहता है। अत शासन की शक्तियों का विभाजन एक बाहरी दिखावा मात्र है।

---

1 'According to any English standard Swiss Statesmanship has failed as distinctly as the American Statesmanship has succeeded in keeping the Judiciary apart from the executive department of Government and that this failure constitutes a serious flaw in the Swiss Constitution' —Dicey

## साराश

शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का अर्थ है कि सरकार के तीनों अग एक दूसरे स पृथक् हों, एक अग दूसरे के अधीन न हो, प्रत्येक अग की अपनी-अपनी शक्ति हो, जिसका प्रयोग दूसरे अग को नियन्त्रित और सतुलित करता है।

अमरीकी सविधान में इस सिद्धान्त को अपनाया गया है। इसके उपसिद्धान्त-अवरोध और सतुलन के सिद्धान्त को भी सविधान में स्थान दिया गया है।

इस सिद्धान्त की अनेक अलोचनाएँ की गयी है। सरकार के सभी अग एक समान शक्तिशाली नहीं हो सकते है। कोई न-कोई शासनाग अधिक प्रभावशाली अवश्य हो जाता है। पृथक्करण का सिद्धान्त नेतृत्व की माग को पराजित कर देता है। विभिन्न अगों की पृथक्कता के कारण शासन में समन्वय और सहयोग की कमी हो जाती है। अवरोध और सतुलन का सिद्धान्त विभागीय सघर्ष, अतिव्याप एव अदक्षता के लिए उत्तरदायी है।

निष्कर्षत दोष रहते हुए भी पृथक्करण के सिद्धान्त का सफल प्रयोग हुआ है।

## प्रश्न

1 Examine how the principle of separation of powers works in the U S A (Pat U 1957 S, R U 1962 S, Vikram Univ B A (Part II) 1963 )
(अमेरिका मे शक्तियो के पृथक्करण के काय करण का वणन करें।)

2 Examine critically the working of the principle of 'separation of powers, and checks and balances in the political framework of the U S A (B U 1955 S, Allahabad U 1956 )
(सयुक्त राज्य अमेरिका मे 'शक्तियो के पृथक्करण' तथा 'अवरोध एव सतुलन' के काय-करण का वणन करें।)

3 Discuss the theory of separation of powers as embodied in the constitution of the U S A How are deadlocks avoided between the executive and the legislature in America ? (Agra U 1955, Bhag Univ 1966 A )
(अमरीकी सविधान मे वर्णित शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धात का वणन करें। कायपालिका एव व्यवस्थापिका के बीच गतिरोध कैसे दूर किया जाता है ?)

4 How far is it correct to say that the U S constitution has only a frame of checks and balances rather than real separation of powers ( P U 1952 S )
( यह कहना कहाँ तक उचित है कि अमरीकी सविधान मे केवल अवरोध एव संतुलन का ढाँचा है, न कि शक्तियो का वास्तविक पृथक्करण।)

5 What have been the main factors in the breakdown of the separation of powers in the U S A ? (Patna U 1954 A )

(अमरीका मे शक्तियो के दृढ पृथक्करण के सिद्धान्त के टूटने के क्या कारण हैं ?)

6 "The spectacle of separation of powers is the spectacle of the confusion of powers" (Laski) Discuss with reference to the American political system [P U (Hons) 1956 A]

('शक्तियो के पृथक्करण का जो दृश्य उपस्थित किया गया है, वह उलझनो का दृश्य है" इस कथन की समीक्षा करें।)

7 "In their effort to establish a balance of power, the framers of the U S Constitution so far succeeded, that neither has subjected to the other But they underrated the inconveniences which arise from the distinction of the two chief organs of government" (Bryce) Discuss

("शक्तियो के बीच सतुलन स्थापित करने के प्रश्न मे अमरीकी संविधान के निर्माताओं को इतनी सफलता अवश्य मिली कि दो मे से कोई भी एक दूसरे पर आघात नहीं करता। परन्तु शासन के दो प्रमुख विभागो के बीच विभेद करने से जो कठिनाइया उत्पन्न होती हैं, उन्होने उनपर ध्यान नही दिया।" विवेचना करें।)

8 What do you understand by the principle of separation of powers ? To what extent the constitutions of U K and U S A give effect to it ? (Vikram U B A (Part II) 1962)

(शक्तियो के पृथक्करण-सिद्धान्त का क्या अर्थ है ? इंगलैंड तथा अमेरिका के संविधानों में इसे कहा तक कार्यान्वित किया गया है ?)

9 "American constitution embodies both the theory of separation of powers and the doctrine of checks and balances" Discuss (Indore U 1963)

("अमेरिका के संविधान मे 'शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त' तथा 'अवरोध और संतुलन का सिद्धान्त' दोनो अंगीकृत हैं।" व्याख्या कीजिए।)

*"Compared with the Indian Bill of Rights, the American Bill of Rights is marvel of charity and conciseness What the fathers of the American constitution did was to trust their judges to protect their liberties by applying a few simple fundamental propositions In India, the Constituent Assembly did not trust the judges so far It tried to formulate not merely the general principles but also some of the details The Indian Bill of Rights is based on consistent philosophy"*

—Sir Ivor Jennings

७

# मूल अधिकार
## (Fundamental Rights)

| | |
|---|---|
| सामान्य विशेषताएँ— | अर्थ और महत्त्व, मौलिक अधिकारों का अन्य संविधानों मे उल्लेख। |
| अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों की विशेषताएँ— | मूल अधिकारो का विस्तार मूल अधिकारो का आधार, मान्यता अधिकारो की सुरक्षा, पेचीदगी अधिकारो का राष्ट्रीयकरण, अधिकार निरकुश नही, युद्धकाल मे मौलिक अधिकार की समस्या, अधिकारो और कर्त्तव्यो की अभिन्नता। |
| मूल अधिकारो का वर्गीकरण और विवरण— | वैयक्तिक अधिकार, न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार। |
| मूल अधिकारों की तुलनात्मक समीक्षा— | आलोचना, तुलना। |

## १ सामान्य विशेषताएँ
### (General Aspects)

**अर्थ और महत्त्व** —अधिकार ही किसी राज्य के आधार है। अधिकार ही वे गुण हैं जो शासन-सत्ता का नैतिक स्वरूप प्रदान करते हैं। मौलिक अधिकार प्राकृतिक अधिकार है, क्योकि ऐसा विश्वास किया जाता है कि व्यक्ति के पूर्ण नैतिक और आध्यात्मिक विकास के लिए

वे आवश्यक हैं। मौलिक अधिकारो को प्राय संविधान मे लिपिबद्ध कर दिया जाता है, जिसका अथ है कि वे इस स्थिति मे अनुल्लघनीय हैं, तथा शासनारूढ दल उनमे मनमाने तौर पर परिवतन नही ला सकता है। मौलिक अधिकार का तात्पर्य स्वतन्त्र और मर्यादित शासन से भी है। वे शासन और विधानमण्डल के ऊपर अकुशस्वरूप हैं। उनकी रक्षा का उत्तरदायित्व न्यायालयो पर है। यहाँ यह स्मरण रखना चाहिए कि मौलिक अधिकार निरकुश (absolute) नही हैं। राज्य सुरक्षा और समाज-हित के दृष्टिकोण से उनपर प्रतिबन्ध आवश्यक है।

**मौलिक अधिकारों का अन्य संविधानों मे उल्लेख** —आधुनिक युग में प्राय. सभी लिखित सविधानो मे मौलिक अधिकारो का उल्लेख रहता है। सवप्रथम फ्रास की राज्यक्रांति (१७८९) के समय राष्ट्रीय सभा मनुष्य के अधिकारो की घोषणा करते हुए सविधान में नागरिको के कतिपय मूल अधिकारो की परिगणना की। तत्पश्चात् जमनी के वायमर सविधान, आयरलैंड, रूस, स्वीट्जरलैंड और जापान के सविधानो मे भी मूल अधिकारो को लिपबद्ध किया गया, लेकिन सविधानों में उसकी चर्चा की गयी, जैसे—कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रिका आदि के सविधान। परन्तु आधुनिक प्रवृत्ति सविधान में मूल अधिकारों को परिगणित करने की ओर है। इगलड जैसे अलिखित सविधान मे भी मैगनाकार्टा, अधिकारों का पत्र, अधिकारों का प्राथना पत्र आदि सवैधानिक प्रलेखो द्वारा उन्हे लिपिबद्ध किया गया है। सयुक्त राष्ट्रसघ (U N O) ने भी मानव-अधिकारो का सवदेशीय घोषणा पत्र निकाला है।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा निर्मित सविधान मे नागरिकों के मूल अधिकारो की सूची नही थी। फिर भी छिट पुट ढग से यत्र-तत्र कुछ अधिकारो का उल्लेख था। वस्तुत सविधान निर्माता सविधान मे मूल अधिकारो की परिगणना के सम्बन्ध मे एकमत नही थे। हेमिल्टन ने सविधान म अधिकारो को परिगणना का विरोध किया और बताया कि सविधान में मूल अधिकारो की परिगणना आदश मात्र है और उसकी कोई व्यावहारिक उपयोगिता नही है। किन्तु जेफर्सन ने पक्ष में तक देते हुए कहा कि कायपालिका और विधानपालिका अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करें, इसके लिए सविधान में मूल अधिकारो की परिगणना अनिवार्य है। उसने इसके औचित्य के सम्बन्ध मे मेडिसन को लिखा था कि 'पृथ्वी पर सभी सरकारों के विरुद्ध मूल अधिकारो की प्राप्ति का अधिकार जनता को है। किसी भी न्यायप्रिय सरकार को इसे निषेध नहीं करना चाहिये।'[1] सविधान के प्रवत्तन के पूव ही मूल अधिकारो को सविधान मे परिणत करने के लिए समझौता हो चुका था। प्रथम दस सशोधनों द्वारा उन्हें सविधान का अग बना दिया गया। इन सशोधनो को सामूहिक रूप से अधिकारो का पत्र (Bill of Rights) कहते हैं।

1 A bill of rights is what the people are entitled to against every Government on earth and what no just Government should refuse'

—*Jefferson & Madison*

## २. अमरीकी नागरिको के मूल अधिकारो की विशेषताएँ

( Salient features of the American Civil Rights )

(i) मूल अधिकारो का विस्तार —प्रथम दस संशोधन मूल अधिकारो को सूचीबद्ध करते हैं। लेकिन संविधान मे मूल अधिकारो की सूची नागरिको को अन्य अधिकारो से वंचित नही करती। नवें संशोधन मे कहा गया है कि 'इस संविधान में उल्लिखित अधिकारों की व्यवस्था जनता द्वारा रक्षित अन्य अधिकारों को अस्वीकृत या कम करने के उद्देश्य से की जायगी।'[1] लेकिन प्राय अन्य देशो के नागरिको को जैसे भारत के नागरिकों को संविधान मे उल्लिखित मूल अधिकारो से बाहर कोई अधिकार प्राप्त नही है।

(ii) मूल अधिकारो का आधार —संयुक्त राज्य अमेरिका के नागरिकों के मूल अधिकारो के दो आधार (Basis) हैं। कुछ अधिकार राष्ट्रीय संविधान द्वारा प्रदत्त हैं और कुछ राज्य के संविधानो द्वारा। इसके विपरीत इंगलैंड, भारत आदि देशो मे मूल अधिकारो का एक ही आधार है—संविधान अथवा अभिसमय।

(iii) नम्यता —अमरीकी नागरिको के मूल अधिकारो की एक अन्य विशेषता नम्यता (Flexibility) है। ऑग और रे के शब्दो में, "अगर किसी को वर्त्तमान अधिकारो तथा स्वतन्त्रताओं का पूर्ण चित्र ज्ञात हो तो कल वह सत्य न होगा।"[2] अधिकारो की प्रकृति तथा विस्तार को निर्धारित करने वाली परिस्थितियो और विचारधाराएँ सतत् परिवर्तनशील हैं। विधेयक कभी अधिकार को सीमित तो कभी विस्तृत करते हैं, जैसे :—ट्रूमैन योजना (Truman Programme) ने विस्तृत किया और जन-स्वास्थ्य, सुरक्षा, सुव्यवस्था या सुविधा के उद्देश्य से अनेक ऐक्ट बनाये गये, जैसे १९५० का आतरिक सुरक्षा अधिनियम ( Internal Security Act, 1950 ) न्यायालय भी उनकी व्याख्या कभी उदारता से तो कभी सकीर्णता से करते हैं। उदाहरणार्थ, १९१९ ई० मे शर्के बनाम संयुक्त राज्य (Schenck vs United States) नामक मुकदमे मे सर्वोच्च न्यायालय ने बताया है कि यदि किसी भाषण से निश्चित रूप से सार्वजनिक सुव्यवस्था आघात हो तो उसे सीमित पर किया जा सकता है, अर्थात् ऐसी परिस्थिति मे निश्चित और निहित संकट परीक्षण ( Clear and present danger test ) का प्रयोग होना चाहिये। परन्तु १९२० ई० मे पीयर्स बनाम संयुक्त राज्य ( Pierce vs United States ) के मुकदमे मे सर्वोच्च न्यायालय ने 'बुरी प्रवृत्ति परीक्षाएँ ( Bad Tendency Test ) का व्यवहार

---

1 The enumeration in the constitution of certain rights shall not be constructed to deny or disparage others retained by the people '

—*Ninth Amendment*

2 'Even however *if one had a complete picture of rights* and liberties as they exist to day, it would not hold true to-morrow " —*Ogg and Ray*

किया और बताया कि सम्बन्धित सामाजिक पुस्तिका युद्ध के विरोध में कर्त्तव्यहीनता की भावना को प्रोत्साहित करती है, अत दण्डनीय है।

(iv) अधिकारों की सुरक्षा —मौलिक अधिकारो की परिगणना से अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न मौलिक अधिकारो की सुरक्षा (Protection of Civil Rights) है। अमेरिका में न्यायालय संविधान तथा मौलिक अधिकारो का संरक्षक है। अन्य देशो मे भी न्यायालय नागरिक अधिकारो के संरक्षक हैं। लेकिन जबकि इंगलैंड मे न्यायालय सिर्फ कार्यपालिका के अत्याचार से उनकी रक्षा करते हैं, भारत में कार्यपालिका से अधिक विधानपालिका के अत्याचार से और अमेरिका मे व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनो के अत्याचारो से। न्यायालयो का यह कार्य नकारात्मक है। क्षति होने के बाद ही यदि क्षति-प्राप्त व्यक्ति इच्छुक तथा समर्थ हो तो न्यायालय का दरवाजा खटखटाया जा सकता है। संघीय या राज्य कार्यपालिकाएँ ही सकारात्मक पाट अदा कर सकती हैं और अधिकारो की रक्षा कर सकती हैं लेकिन ये भी प्राय नागरिक अधिकारो का अतिक्रमण करती हैं। अधिकार पत्र प्राइवेट व्यक्तियो या समूहो के विरुद्ध उपचार का साधन प्रदान नही करते हैं। तात्पर्य यह है कि अमेरिका मे नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के पर्याप्त साधन की व्यवस्था नही है। इसीलिये रॉबर्ट के० कार्र (Robert K. Carr) ने अपनी पुस्तक 'नागरिक अधिकारों की संघीय सुरक्षा एक तलवार की खोज' (Federal Protection of Civil Rights Quest for Sword) मे इस सम्बन्ध म संघ सरकार को सकारात्मक और नकारात्मक (Affirmative and negative) पाट अदा करने की जोरदार अपील की है।

(v) पेचीदगी अमेरिका मे मौलिक अधिकारो की व्यवस्था अत्यधिक जटिल तथा पेचीदीगी (Complex) है। प्रथमत संविधान मे कुछ ऐसे अधिकार है, जो केवल राष्ट्रीय नागरिको के लिए हैं, और कुछ ऐसे अधिकार हैं, जिनके हकदार केवल राज्य के नागरिक हैं, और कतिपय अधिकार नागरिको तथा विदेशियो दोनो के लिए हैं। द्वितीयत कुछ अधिकार केवल प्राकृतिक मनुष्यो और कुछ अधिकार केवल 'कृत्रिम व्यक्तियो" (Artificial persons) जसे निगम (Corporation), पर लागू होते हैं। तृतीयत शासन का संघात्मक स्वरूप अधिकारो की व्यवस्था को सबसे अधिक जटिल बनाता है—(१) कतिपय अधिकार केवल राष्ट्रीय सरकार के विरुद्ध, कतिपय अधिकार केवल राज्य सरकारो के विरुद्ध तथा कतिपय अधिकार दोनो के विरुद्ध हैं, (२) राज्य-सरकारो के विरुद्ध जिन अधिकारो का उपयोग होता है, वे अनेक स्थानो पर उल्लिखित प्रतिबन्धो पर आश्रित हैं, जैसे राष्ट्रीय संविधान तथा राज्य संविधान मे उल्लिखित तथा सरकार के प्रदत्त या निहित अधिकार के अभाव मे, (३) इसके अतिरिक्त अधिकारों के उल्लेख तथा अभ्यास का एक राज्य से दूसरे राज्य मे अन्तर के कारण भी पेचीदगी बढ़ी है। सोवियत संघ तथा इंगलैंड के संविधानों मे मौलिक अधिकारो की व्यवस्था अत्यन्त ही सरल है। हाँ, भारत में इसकी व्यवस्था कुछ पेचीदी अवश्य है।

(vi) अधिकारों का राष्ट्रीयकरण —प्रारम्भ मे आधी शताब्दी तक प्रथम १० संशोधनों द्वारा प्रदत्त नागरिक अधिकार सिर्फ संघ सरकार पर प्रतिबन्ध लगाते थे। राज्य सरकारो को

बहुत हद तक व्यक्तियो की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करने का अधिकार प्राप्त था। राज्य-सरकारें दासता के पक्ष में विधि बना सकती थी, धर्म, भाषण तथा प्रेस की स्वतन्त्रता को सीमित कर सकती थी और व्यक्तियो पर अनेक प्रतिबन्धो को लगा सकती थीं, जिन्हें राष्ट्रीय सरकार द्वारा प्रयोग की निषेध कर दिया गया था। इस प्रकार सघ तथा राज्य के सविधानो मे लिपिबद्ध नागरिक अधिकारो मे पर्याप्त अन्तर था। लेकिन 'गृह युद्ध सशोधनो' ने इस स्थिति को एकदम पलट दिया। राज्यो के विस्तृत क्षेत्राधिकार को छीन लिया गया और राष्ट्रीय सरकार का लगभग नागरिक अधिकार के पूर्ण क्षेत्र पर नियन्त्रण हो गया। गृह युद्ध सशोधन के अन्तर्गत १३ वें सशोधन द्वारा राज्य दासता को वैधिकता प्रदान नही कर सकता था, १४ वें सशोधन द्वारा राज्यो को मना कर दिया गया कि वे (१) कोई ऐसी विधि निर्मित या प्रवर्तित नही कर सकते जो सयुक्त राज्य के नागरिको के अधिकारो को नष्ट करें, (२) 'कानून की उचित प्रक्रिया' के बिना वे किसी व्यक्ति के जीवन, स्वतन्त्रता तथा सम्पत्ति को नही छीन सकते, और (३) किसी व्यक्ति को कानून की समान सुरक्षा से वचित नहीं कर सकते। लेकिन अधिकारो के इस राष्ट्रीयकरण को व्यावहारिक रूप देने मे काफी समय तक प्रयास करना पडा तथा अनेक कठिनाइयो का सामना करना पडा।

( vii ) अधिकार निरकुश नहीं—अधिकार निरकुश ( Absolute ) नही है, बल्कि वे सीमित तथा मर्यादित है। सरकार का मुख्य उद्देश्य है, कुछेक व्यक्तियो से पूरे समाज की सुरक्षा तथा हित की रक्षा करना। अत किसी भी अधिकार का प्रयोग यो होना चाहिए कि दूसरे व्यक्तियों के अधिकारो का अतिक्रमण न हो, जैसे एकत्रित होने की स्वतन्त्रता ( Freedom of assembly ), किसी समुदाय को सार्वजनिक सुव्यवस्था या सुरक्षा मे हस्तक्षेप नही कर सकती है। सर्वोच्च न्यायालय ने 'एडकिन्स बनाम शिशु-अस्पताल' ( Adkins vs Children s Hospital ) मे कहा था कि "अपने मन क मुताबिक कुछ भी करने की व्यक्तियों की स्वतन्त्रता, यहाँ तक कि निर्दोष विषयो मे भी निरकुश नहीं है। प्राय इसे सामान्य हितों के पक्ष में झुकना चाहिए।"[1] इसी प्रकार नेबिया बनाम न्यूयार्क ( Nebbia vs New York ) मे उसने बताया कि "सम्पत्ति या सविदा के अधिकार निरकुश नहीं हैं—व्यक्तिगत अधिकार के समान ही सार्वजनिक हित के लिए इसका सचालन भी मौलिक है।"[2]

( viii ) युद्धकाल में मौलिक अधिकार की समस्या—भारत में अधिकारो को सकटकाल मे स्थगित या निलम्बित किया जा सकता है। लेकिन अमेरिका मे औपचारिक तथा वैधिक रूप में अधिकारो को निलम्बित या स्थगित नही किया जा सकता है। हा, युद्धकाल मे व्यवहार मे वे एकदम सक्षीण हो जाते हैं, करीब-करीब समाप्त ही। वस्तुत आवश्यकता से अधिक उन्हें दबाया जाता है। प्रथम महायुद्ध के समय Espionage Act 1917 और Sedition Act of 1918 और द्वितीय महायुद्ध के समय Alien Registration Act of 1940 द्वारा ऐसा किया गया।

---

1 'The liberty of the individual to do as he pleases even in innocent matters is not absolute It must frequently yield to the common good

2 Neither property rights nor contract rights are absolute Equally fundamental with the private right is that of the public to regulate it in the common interest.'

( १४ ) अधिकारो और कर्त्तव्यों की अभिन्नता—कई संविधानों में नागरिक अधिकारो के साथ नागरिक कर्त्तव्यो का भी उल्लेख मिलता है। जर्मनी का वायमर संविधान ( Weimar Constitution ) और सोवियत संघ का वर्तमान संविधान इसके उदाहरण हैं। लेकिन अमरीकी संविधान मे नागरिक कर्त्तव्यो को लिपिबद्ध करने का प्रयास कभी नही किया गया और न तो इससे कोई फायदा ही समझा गया। राज्य और सरकार की प्रकृति से नागरिको के कर्त्तव्य तथा उत्तरदायित्व स्वय उत्पन्न होते हैं। राज्यभक्ति, आज्ञा पालन तथा सेवा को मान लिया गया है। प्रजातान्त्रिक तथा शासन व्यवस्था मे अधिकारो के साथ साथ कर्त्तव्य भी जुडे रहते हैं। भाषण, प्रेस और धर्म की स्वतन्त्रता मे व्यक्ति का यह कर्त्तव्य निहित है कि वह इन बहुमूल्य अधिकारो का दुरुपयोग न करें या दूसरे के इन अधिकारों में हस्तक्षेप नही करें। राजभक्त होना, कर देना, सैनिक सेवा करना आदि नागरिको के अलिखित तथा अनुमानित कर्त्तव्यो के ही उदाहरण हैं। ऑग और रे ने कहा भी है कि "संयुक्त राज्य जैसी स्वतन्त्र सरकार में जहाँ व्यक्तियों को साधारण अधिकार प्राप्त हैं यह मान लिया जाना चाहिए कि अधिकारो के साथ उनके उपयोग करने वालों के कर्त्तव्य भी जुडे हुए हैं।"[1]

## ३ मूल अधिकारो का वर्गीकरण और विवरण

( Classification and Description of Fundamental Rights )

संयुक्त-राज्य अमेरिका में उल्लिखित मूल अधिकारो को निम्नलिखित तीन वर्गों मे विभाजित किया जाता है ,—

(क) वैयक्तिक अधिकार (Personal Rights )

(ख) न्यायिक प्रक्रिया से सम्बंधित अधिकार ( Rights relating to the Judicial Process )

(ग) सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार ( Rights to Property )

### (क) वैयक्तिक अधिकार

( Personal Rights )

इसके अन्तर्गत निम्नलिखित अधिकार आते हैं —

( १ ) दासता से मुक्ति—दासता से मुक्ति (Freedom from slavery) नागरिको के वैयक्तिक अधिकारो मे सबसे प्रमुख तथा महत्त्वपूर्ण अधिकार है। गृह युद्ध के उपरान्त १३ वें संशोधन द्वारा दासता निषिद्ध कर दी गयी। इस संशोधन के अनुसार "दासता तथा अनैच्छिक सेवा" (Involuntary Servitude) संयुक्त राज्य के किसी भाग मे नहीं रहेगी।"[2] सर्वोच्च न्यायालय ने इसकी व्याख्या करते हुए बतलाया है कि संयुक्त राज्य मे कोई सरकार या व्यक्ति या व्यवसाय

1 "And under a free Government "of by and for the people' with extraordinarily extensive guarantees of individual liberty such as ever in the United States it is the more to be presumed that rights carry with them, one by one duties for those enjoying them
—Ogg and Ray

2 "Neither slavery nor involuntary servitude except as a punishment for crime whereof the party, shall have been duly convicted, shall exist within the United States or any place subject to their jurisdiction
—Art XIII (Thirteenth Amendment

कर्ज नहीं चुकाने के कारण किसी व्यक्ति को न तो पकड़ सकता है और न उसे बलात् श्रम के लिए विवश कर सकता है। परन्तु नागरिकों को सेना, मिलिशिया तथा जूरी मे काम करने के लिए सरकार द्वारा विवश किया जाना असवैधानिक नही होगा। कुछ आलोचकों के विचार में सामाजिक दासता भले समाप्त हो गयी हो, आर्थिक दासता अभी वर्तमान है।

(ii) विधि का समान संरक्षण (Equal Protection by law) —गृह युद्ध के ही पश्चात् स्वीकृत १४ वें सशोधन द्वारा सयुक्त राज्य अमेरिका के सभी निवासियो को विधि के समक्ष समानता की स्थिति प्रदान की गयी है। परन्तु व्यावहारिक दृष्टिकोण से इस उपबन्ध के अनेक अर्थ लगाये जाते हैं। इस सम्बन्ध मे यह स्मरण रखना चाहिए कि यह उपबन्ध केवल राज्यों पर ही नही, वरन् राष्ट्रीय सरकार पर भी लागू है।

(iii) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार —सविधान का प्रथम संशोधन धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार ( Freedom of Religion ) देता है। इसमें कहा गया है कि "कांग्रेस किसी ऐसी विधि का निर्माण नहीं कर सकती जो किसी धर्म की संस्थापना करती हो अथवा किसी धर्म को निषिद्ध करती हो।"[1] चौदहवें सशोधन द्वारा भी राज्य के विधानमडल ऐसी विधियो के निर्माण करने से वचित कर दिये गये हैं। किसी विशेष प्रकार के चर्च को सरकारी चर्च की स्थिति नही प्रदान की जा सकती है और न तो उसके भरण-पोषण के लिए कर ही लगाया जा सकता है। लेकिन इस धार्मिक स्वतन्त्रता पर व्यावहारिक प्रतिबन्ध भी है, जैसे धार्मिक स्वतन्त्रता की आड मे दण्डनीय अपराध नही किया जा सकता या धर्म के नाम पर कोई व्यक्ति ऐसा आचरण नहीं कर सकता जो सार्वजनिक सुरक्षा, सुव्यवस्था, स्वास्थ्य तथा नैतिकता पर आघात करता हो। सर्वोच्च न्यायालय ने रेनाल्डस बनाम सयुक्त राज्य ( Reynolds vs. United States ) मे बहुविवाह को निषिद्ध बताया है।

(iv) भाषण, प्रेस, सभा और प्रार्थना करने की स्वतन्त्रता —विचार अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता अमरीकी सामाजिक व्यवस्था की आत्मा है। सविधान के प्रथम सशोधन मे कहा गया है कि भाषण, प्रेस, शान्तिपूर्ण सभा करने तथा आवेदन करने की स्वतन्त्रता के अधिकार को सकुचित करते हुए कांग्रेस कोई विधि नही बना सकती। राज्यों के सशोधनो में भी इस प्रकार के उपबन्ध हैं। धार्मिक स्वतन्त्रता की तरह इन स्वतन्त्रताओ के अधिकार पर भी कतिपय प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, जिससे अशिष्टता, निन्दापूर्ण, मिथ्यावाचन, सुव्यवस्था को भग करने आदि उद्देश्यो से उनका प्रयोग किया जा सके। देश द्रोहात्मक कार्यों को रोकने के उद्देश्य से कांग्रेस ने समय समय पर अनेक विधियों का निर्माण किया है, जैसे—१७९८ ई०

1 'Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof' —*Art 14 ( First Amendment )*

का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act, 1798 ); १९१७ का एसपायोनेज ऐक्ट (Espionage Act 1917 ), १९१८ का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act 1918 ), १९४० का एलियन रजिस्ट्रेशन ऐक्ट (Alien Registration Act 1940 ) इत्यादि । इसी प्रकार यातायात की सुविधा, सभा की स्वतन्त्रता आदि पर भी प्रतिबन्ध लगाया जाता है। अबाध विचरण की स्वतन्त्रता का सविधान मे उल्लेख न होते हुए भी उसे सर्वोच्च न्यायालय ने अन्य स्वतन्त्रताओ मे अन्तर्निहित माना है। आवेदन करने के अधिकार पर कोई प्रतिबन्ध नही है। परन्तु आवेदनों पर आवश्यक रूप से विचार हो, ऐसा कोई उपबन्ध सविधान मे नही है। अन्त मे, इन स्वतन्त्रताओ के अधिकार असमर्यादित नही है।

(v) शस्त्र धारण करने का अधिकार —नागरिको को शस्त्र रखने तथा धारण करने का भी अधिकार ( Right to keep and bear arms ) दिया गया है। सविधान के दूसरे संशोधन मे कहा गया है कि "एक स्वतन्त्र राज्य की सुरक्षा के लिए सुव्यवस्थित नागरिक सेना ( मिलिशिया ) आवश्यक होने के कारण, जनता के शस्त्र रखने और धारण करने के अधिकार का उल्लघन नहीं किया जायगा।" इस अधिकार पर भी कुछ राज्यो मे प्रतिबन्ध लगाया गया है कि कतिपय शस्त्रो को रखने के लिए पुलिस से पूर्व लाइसेन्स की आवश्यकता होगी।

(vi) युक्तिहीन तलाशियों से सरक्षण :—तीसरे सशोधन के द्वारा यह निषिद्ध कर दिया गया है कि गृहस्वामी की अनुमति के बिना किसी भी सैनिक को किसी के घर में भी नहीं ठहराया जा सकता है। हां, युद्धकाल मे भी निर्धारित पद्धति से ऐसा किया जा सकता है। चौथा सशोधन युक्तिहीन तलाशियो ( Unreasonable searches and seizures ) से मुक्ति तथा शरीर, घर, कागज तथा अन्य सामानो के सरक्षण की व्यवस्था करता है। अधिपत्र (*Warrant*) के सम्बन्ध मे, शपथ अथवा प्रतिज्ञान द्वारा पुष्ट सभावित कारण के बिना अधिपत्र जारी नहीं किया जा सकता है तथा उसमे तलाशी लेनेवाले स्थान, गिरफ्तार होनेवाले व्यक्ति या जब्त होनेवाले सामान का विवरण रहना चाहिए। लेकिन कभी कभी पूर्व अधिपत्र के बिना भी तलाशी ली जा सकती है, जैसे गम्भीर अपराध के दोषी व्यक्तियो को गिरफ्तार करने, नौकाओं, मोटरों या वायुयानो की तलाशी लेने मे।

(vii) अधिकार-अपहरण विधेयक तथा घटनोपरान्त विधि —अमरीकी जनता को विधानमण्डल मे अत्याचारो से पर्याप्त सरक्षण प्रदान किया गया है। सविधान की धारा १, खण्ड ६ के अनुसार किसी अधिकार अपहरण विधेयक ( Bill of Attainder ) तथा घटनोपरान्त विधि (Expost Facto Law) का निर्माण नही हो सकता। साल्डर बनाम बुल (Salder *vs* Bull) मे सर्वोच्च न्यायालय ने विचार व्यक्त किया कि घटनोपरान्त विधि से सम्बन्धित प्रतिबन्ध केवल दाण्डिक मामलों ( Criminal matters ) मे लागू होगे, व्यवहार सम्बन्धी मामलों (Civil matters) मे नही।

(viii) देशद्रोह के अभियोग से सम्बन्धित अधिकार —देशद्रोह के अभियोग से सम्बन्धित अधिकार ( Right in relation to the charge of treason ) का भी सविधान मे व्यवस्था है। सविधान की धारा ३, खण्ड ३ में देशद्रोह की परिभाषा दी गयी है। राष्ट्र के विरुद्ध करने

या दुश्मनो की सहायता करने और उनका साथ देने की प्रक्रिया को देशद्रोह समझा जायगा। देश-द्रोह का अपराध सिद्ध करने के लिए दो गवाहो का बयान (Testimony) या खुली अदालत में अपराधी द्वारा स्वीकृति आवश्यक है।

## (ख) न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार

### (Rights relating to the Judicial Process)

अमरीकी सविधान में नागरिक अधिकारो के समुचित उपयोग तथा प्रशासन अधिकारियों के अनुचित प्रभाव से मुक्ति के लिए सविधान निर्माताओ ने न्यायिक-प्रक्रिया से सम्बन्धित अनेक अधिकारो का व्यवधान किया। पाँचवें से आठवें सशोधन तक न्यायिक प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकारो से सम्बद्ध हैं।

(i) शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार —सविधान के छठे सशोधन के अनुसार अपराध सम्बन्धी मुकदमे में अभियुक्त को शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार (Rights to a speedy and public trial) है। लेकिन मुकदमे की अन्तिम क्रिया के सम्पादन मे विलम्ब हो ही जाता है।

(ii) कानूनी सहायता प्राप्त करने का अधिकार —छठे सशोधन के द्वारा प्रत्येक दाण्डिक अपराध (Criminal offence) के अभियुक्त को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि विरोधी गवाहों की गवाही उसकी उपस्थिति मे हो, उसके पक्ष मे गवाहो को न्यायालय मे उप-स्थित होने के लिए विवश किया जाय और उसे अपनी प्रतिरक्षा के लिए वकील की सहायता प्रदान की जाय।

(iii अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किये जाने का अधिकार —पाँचवें सशोधन के अनुसार अभियुक्त न्यायालय मे अपना ब्यान दने या न देने के लिए स्वतन्त्र है। उसे अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नही किया जा सकता। लेकिन सच पूछा जाय तो इस अधिकार का व्यावहारिक महत्त्व नगण्य है, क्योंकि कभी कभी पुलिस निम्न वर्ग के लोगो पर बल-प्रयोग (Third degree method) कर उनसे स्वीकारोक्ति ले लेती है।

सविधान के आठवें संशोधन मे कहा गया है कि "किसी अभियुक्त से अत्यधिक जमानत नहीं माँगी जायगी, अत्यधिक जुर्माने नही लिये जायेंगे और क्रूर और असाधारण दण्ड नही दिये जायेंगे।" पाँचवें सशोधन द्वारा 'एक ही अपराध के लिए दो दैहिक सजा' (Double jeopardy of life and limb) का निषेध कर दिया गया है।

(iv) अनुचित सजा के विरुद्ध अधिकार —अमरीकी नागरिको का एक महत्त्वपूर्ण अधिकार मुकदमो पर विचार मे जूरी की सहायता का अधिकार है। तीसरे अनुच्छेद की दूसरी धारा में कहा गया है कि "महाभियोग के अतिरिक्त समस्त अपराधो के मुकदमो का विचार जूरी द्वारा होगा।"

(v) जूरी के द्वारा सुनवाई का अधिकार —छठे सशोधन के अनुसार "समस्त दाण्डिक अभियोजनो" मे अभियुक्त के द्रुत और सार्वजनिक रूप से, उस राज्य तथा जिले की

का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act, 1798), १९१७ का एसपायोनेज ऐक्ट (Espionage Act 1917), १९१८ का सेडिसन ऐक्ट (Sedition Act 1918), १९४० का एलियन रजिस्ट्रेशन ऐक्ट (Alien Registration Act 1940) इत्यादि। इसी प्रकार यातायात की सुविधा, सभा की स्वतन्त्रता आदि पर भी प्रतिबन्ध लगाया जाता है। अबाध विचरण की स्वतन्त्रता का संविधान मे उल्लेख न होते हुए भी उसे सर्वोच्च न्यायालय ने अन्य स्वतन्त्रताओ में अन्तर्निहित माना है। आवेदन करने के अधिकार पर कोई प्रतिबन्ध नही है। परन्तु आवेदनों पर आवश्यक रूप से विचार हो, ऐसा कोई उपबन्ध संविधान मे नही है। अन्त मे, इन स्वतन्त्रताओ के अधिकार अमर्यादित नही है।

(v) शस्त्र धारण करने का अधिकार —नागरिको को शस्त्र रखने तथा धारण करने का भी अधिकार (Right to keep and bear arms) दिया गया है। संविधान के दूसरे संशोधन मे कहा गया है कि "एक स्वतन्त्र राज्य की सुरक्षा के लिए सुव्यवस्थित नागरिक सेना (मिलिशिया) आवश्यक होने के कारण, जनता के शस्त्र रखने और धारण करने के अधिकार का उल्लघन नहीं किया जायगा।" इस अधिकार पर भी कुछ राज्यो मे प्रतिबन्ध लगाया गया है कि कतिपय शस्त्रो को रखने के लिए पुलिस से पूर्व लाइसेन्स की आवश्यकता होगी।

(vi) युक्तिहीन तलाशियो से संरक्षण —तीसरे संशोधन के द्वारा यह निषिद्ध कर दिया गया है कि गृहस्वामी की अनुमति के बिना किसी भी सैनिक को किसी के घर मे भी नहीं ठहराया जा सकता है। हा, युद्धकाल मे भी निर्धारित पद्धति से ऐसा किया जा सकता है। चौथा संशोधन युक्तिहीन तलाशियो (Unreasonable searches and seizures) से मुक्ति तथा शरीर, घर, कागज तथा अन्य सामानो के संरक्षण की व्यवस्था करता है। अधिपत्र (Warrant) के सम्बन्ध मे, शपथ अथवा प्रतिज्ञान द्वारा पुष्ट सम्भावित कारण के बिना अधिपत्र जारी नहीं किया जा सकता है तथा उसमे तलाशी लेनेवाले स्थान, गिरफ्तार होनेवाले व्यक्ति या जब्त होनेवाले सामान का विवरण रहना चाहिए। लेकिन कभी कभी पूर्व अधिपत्र के बिना भी तलाशी ली जा सकती है, जैसे गम्भीर अपराध के दोषी व्यक्तियो को गिरफ्तार करने, नौकाओं, मोटरों या वायुयानो की तलाशी लेने मे।

(vii) अधिकार-अपहरण विधेयक तथा घटनोपरान्त विधि —अमरीकी जनता को विधानमण्डल मे अत्याचारो से पर्याप्त संरक्षण प्रदान किया गया है। संविधान की धारा १, खण्ड ९ के अनुसार किसी अधिकार-अपहरण विधेयक (Bill of Attainder) तथा घटनोपरान्त विधि (Expost Facto Law) का निर्माण नही हो सकता। साल्डर बनाम बुल (Salder vs Bull) मे सर्वोच्च न्यायालय ने विचार व्यक्त किया कि घटनोपरान्त विधि से सम्बन्धित प्रतिबन्ध केवल दाण्डिक मामलों (Criminal matters) मे लागू होंगे, व्यवहार सम्बन्धी मामलों (Civil matters) मे नहीं।

(viii) देशद्रोह के अभियोग से सम्बन्धित अधिकार —देशद्रोह के अभियोग से सम्बन्धित अधिकार (Right in relation to the charge of treason) का भी संविधान मे व्यवधान है। संविधान की धारा ३, खण्ड ३ मे देशद्रोह की परिभाषा दो गयी है। राष्ट्र के विरुद्ध करने

या दुश्मनों की सहायता करने और उनका साथ देने की प्रक्रिया को देशद्रोह समझा जायगा। देश-द्रोह का अपराध सिद्ध करने के लिए दो गवाहों का बयान (Testimony) या खुली अदालत में अपराधी द्वारा स्वीकृति आवश्यक है।

## (ख) न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार

### (Rights relating to the Judicial Process)

अमरीकी संविधान में नागरिक अधिकारों के समुचित उपयोग तथा प्रशासन अधिकारियों के अनुचित प्रभाव से मुक्ति के लिए संविधान निर्माताओं ने न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अनेक अधिकारों का व्यवधान किया। पाँचवें से आठवें संशोधन तक न्यायिक प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकारों से सम्बद्ध हैं।

(i) शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार —संविधान के छठे संशोधन के अनुसार अपराध सम्बन्धी मुकदमे में अभियुक्त को शीघ्र और खुली अदालत में सुनवाई का अधिकार (Rights to a speedy and public trial) है। लेकिन मुकदमे की अन्तिम क्रिया के सम्पादन मे विलम्ब हो ही जाता है।

(ii) कानूनी सहायता प्राप्त करने का अधिकार —छठे संशोधन के द्वारा प्रत्येक दाण्डिक अपराध (Criminal offence) के अभियुक्त को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि विरोधी गवाहों की गवाही उसकी उपस्थिति मे हो, उसके पक्ष मे गवाहों को न्यायालय मे उप-स्थित होने के लिए विवश किया जाय और उसे अपनी प्रतिरक्षा के लिए वकील की सहायता प्रदान की जाय।

(iii अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नहीं किये जाने का अधिकार — पाँचवें संशोधन के अनुसार अभियुक्त न्यायालय मे अपना ब्यान देने या न देने के लिए स्वतन्त्र है। उसे अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश नही किया जा सकता। लेकिन सच पूछा जाय तो इस अधिकार का व्यावहारिक महत्त्व नगण्य है, क्योंकि कभी कभी पुलिस निम्न वर्ग के लोगों पर बल-प्रयोग (Third degree method) कर उनसे स्वीकारोक्ति ले लेती है।

संविधान के आठवें संशोधन मे कहा गया है कि "किसी अभियुक्त से अत्यधिक जमानत नही माँगी जायगी, अत्यधिक जुर्माने नही लिये जायँगे और क्रूर और असाधारण दण्ड नही दिये जायँगे।" पाँचवें संशोधन द्वारा 'एक ही अपराध के लिए दो दैहिक सजा' (Double jeopardy of life and limb) का निषेध कर दिया गया है।

(iv) अनुचित सजा के विरुद्ध अधिकार —अमरीकी नागरिकों का एक महत्त्वपूर्ण अधिकार मुकदमो पर विचार मे जूरी की सहायता का अधिकार है। तीसरे अनुच्छेद की दूसरी धारा में कहा गया है कि "महाभियोग के अतिरिक्त समस्त अपराधों के मुकदमों का विचार जूरी द्वारा होगा।"

(v) जूरी के द्वारा सुनवाई का अधिकार —छठे संशोधन के अनुसार "समस्त दाण्डिक अभियोजनों में अभियुक्त के द्रुत और सार्वजनिक रूप से, उस राज्य तथा जिले की

जिसमें अपराध किया गया है, और जिसकी सीमा विधि द्वारा पहले ही निश्चित की गयी हो, निष्पक्ष जूरी द्वारा विचार कराने और अभियोग के स्वरूप और कारण की सूचना पाने का अधिकार है।" पाँचवें सशोधन के अनुसार कोई व्यक्ति मृत्युदण्ड या किसी निन्दनीय अपराध के लिए तब तक उत्तरदायी नही ठहराया जा सकता जबतक कि ग्रैंड जूरी (Grand Jury) द्वारा यह अपराध आरोपित न हो। लेकिन स्थल या जल सेना या व्यापारिक सेना से सम्बन्धित मामले अपवाद हैं।

(vi) बन्दी प्रत्यक्षीकरण का लेख :—भारत, इगलड आदि देशो की तरह अमेरिका में भी बन्दी-प्रत्यक्षीकरण का लेख (Writ of Habeas Corpus) न्यायिक सरक्षण का एक महत्त्वपूर्ण साधन है। इसके अन्तर्गत बन्दी को न्यायालय के समक्ष इस बात का निश्चय करने के लिए कि क्या वह वैधानिक रूप से बन्दी बनाया गया है, प्रस्तुत किये जाने का आदेश दिया जाता है। यदि न्यायालय के मतानुसार नजरबन्दी विधि सगत हो, तो उस व्यक्ति को पुन कारावास में भेज दिया जाता है, अन्यथा न्यायालय उसे छोड देने का आदेश देता है। अमरीकी सविधान के प्रथम अनुच्छेद की ९ वी धारा के अनुसार "जबतक विद्रोह या आक्रमण के कारण सार्वजनिक सुरक्षा के लिए ऐसा करना आवश्यक न हो, बन्दी प्रत्यक्षीकरण के विशेषाधिकार को निलम्बित नहीं किया जा सकता।" अत सिर्फ विद्रोह, युद्ध अथवा आन्तरिक अशान्ति के समय यह अधिकार निलम्बित किया जा सकता है।

(vii) विधि की उचित प्रक्रिया का सरक्षण —अमरीकी सविधान में व्यक्ति के अधिकार के सम्बन्ध में 'विधि की उचित प्रक्रिया' (Due Process of Law) के सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है जबकि भारत में 'विधि द्वारा संस्थापित प्रक्रिया' (Procedure established by Law) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। सयुक्त राज्य अमेरिका के पाँचवें सशोधन के एक अनुबन्ध के अनुसार "किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति से विधि की उचित प्रक्रिया के बिना वचित नहीं किया जा सकता।" चौदहवें सशोधन द्वारा राज्य सरकारो पर भी बन्धन लगाया गया है।

विधि की उचित प्रक्रिया के दो पहलू हैं—(१) प्रक्रिया सम्बन्धी और (२) सार सम्बन्धी। प्रो० विक के विचारानुसार प्रक्रिया के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं, जिनकी उपेक्षा से 'विधि की उचित प्रक्रिया' का उल्लघन होगा :—

(१) अभियुक्त के मुकदमे पर निष्पक्षता से विचार हो,

(२) न्यायालय को उस मुकदमे पर विचार करने का क्षेत्राधिकार हो,

(३) अभियुक्त को आरोपो का ज्ञान हो,

(४) गवाहियाँ उसके सामने ली जायें, और

(५) अभियुक्त को वकील से सहायता लेने का अवसर दिया जाय।

लेकिन विधि की उचित प्रक्रिया की कोई निश्चित व्याख्या सम्भव नहीं है। इसका अर्थ निरन्तर विकसित हो रहा है। फिर भी इतना स्पष्ट है कि जिस विधि द्वारा व्यक्ति के जीवन, स्वतन्त्रता या सम्पत्ति से वचित किया जाता हो, वह उचित स्पष्ट एव सुनिश्चित हो और अनुपयुक्त न हो। सयुक्त राज्य बनाम कोवेन ग्रोसरी क० (United Vs Coben Grocery Co ) के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने बतलाया कि कानून अनिश्चित

५।

## (ग) सम्पत्ति का अधिकार
### ( Right to Property )

सम्पत्ति का अधिकार और प्रतिबन्ध —अमेरिका मे सम्पत्ति का अधिकार एक महत्त्वपूर्ण अधिकार है। अमेरिका का साधारण दर्शन यह मानता है कि सभी तरह की सम्पत्ति वैयक्तिक अधिकार में होनी चाहिए। लेकिन आश्चर्य की बात यह है कि जिस प्रकार भारतीय सविधान मे सम्पत्ति-अर्जन, धारण और लेन देन का अधिकार उल्लिखित है, उस प्रकार की कोई धारा सयुक्त राज्य के सविधान में नही है। फिर भी सम्पत्ति का अधिकार वहाँ के सविधान का आधारभूत सिद्धान्त है। अमेरिका मे सम्पत्ति की परिभाषा बहुत व्यापक है। सम्पत्ति मे सिर्फ भौतिक वस्तुएँ ही नहीं आती, बल्कि अमूर्त वस्तु, जैसे हुनर ( Skill ) भी आती है। सविदा की स्वतन्त्रता सम्पत्ति का अभिन्न अग है।

लेकिन इसका यह अभिप्राय नही कि वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार एकदम असीमित है। सरकार निम्नलिखित स्थितियो मे वैयक्तिक सम्पत्ति का हस्तगत कर सकती है —

(क) विधि की उचित प्रक्रिया द्वारा कोई व्यक्ति अपनी सम्पत्ति से वचित किया जा सकता है।

(ख) सार्वजनिक उपयोग के लिए सम्पत्ति हस्तगत की जा सकती है। सविधान का यह सुनिश्चित सिद्धात हो गया है कि सघीय सरकार और राज्य सरकारें वैयक्तिक निहित सार्वजनिक सुविधा की सेवाओं ( Public utilities ) तथा सार्वजनिक सुरक्षा, स्वास्थ्य और नैतिकता के हित मे वैयक्तिक सम्पत्ति को नियमित तथा हस्तगत कर सकती है।

(ग) उचित क्षतिपूर्ति देकर ही सम्पत्ति हस्तगत की जा सकती है। भारतीय व्यवस्था के सदृश क्षतिपूर्ति उचित है या नही, इसके निर्णय का अधिकार अमरीकी न्यायालय को प्राप्त है।

इस प्रकार वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार असीमित नही है। सरकार उसे हस्तगत या नियमित कर सकती है, लेकिन सरकार का भी सम्पत्ति हस्तगत करने का अधिकार असीमित नही है। वह कतिपय विशेष स्थितियों के अन्तर्गत ही वैयक्तिक सम्पत्ति के क्षेत्र मे हस्तक्षेप कर सकती है। इसके अतिरिक्त न्यायालय का भी उन पर नियन्त्रण रहता है। सर्वोच्च न्यायालय ने कई बार न्यूनतम मजदूरी स्थापित करने के कानून, अधिक से अधिक काम का समय निर्धारित करने के कानून, प्रवृत्ति, सामाजिक आर्थिक सुधार के कानून को अवैध घोषित किया है।

## ३. मूल अधिकारो की तुलनात्मक समीक्षा
### ( Comparison and Criticism )

अमरीकी नागरिको के मूल अधिकारों के विवरण के उपरान्त अब हम उनके आलोचनात्मक पहलू पर दृष्टिपात करेंगे तथा अन्य देशो के मूल अधिकारो से उनकी समानताओं तथा असमानताओं का अध्ययन करेंगे।

### आलोचना

(१) अनिश्चित —अमरीकी सविधान के नागरिक अधिकारो की व्यवस्था को अनिश्चित ( Indefinite ) बताया गया है। सविधान मे लिखित अधिकारो के अतिरिक्त भी अन्य अधिकार

नागरिकों को प्राप्त हैं जिनका निर्णायक न्यायालय है। इसके अतिरिक्त नागरिकों पर किन किन अवस्थाओं मे सीमा लगायी जा सकती है, इसका विवरण संविधान में नही है। फिर किसी निश्चित स्थिति में किसी नागरिक अधिकार का सही अर्थ क्या है और उसकी सीमा क्या है, इसका निर्धारण न्यायालय करता है। इस प्रकार नागरिक अधिकारो की व्यवस्था मे अत्यधिक नमनीयता तथा अनिश्चितता आ गयी है। इसके विपरीत मे भारतीय संविधान मे उल्लिखित नागरिक अधिकारों की परिभाषा स्पष्ट है, उनकी सीमाएँ पूर्व निर्धारित हैं तथा मूल संविधान मे उल्लिखित हैं।

(ii) पेचीदी व्यवस्था —ऑग और रे के विचार मे अमरीकी नागरिक अधिकारो की व्यवस्था अत्यन्त पेचीदी ( Complex ) है। अमेरिका मे नागरिक अधिकार के दो आधार हैं —संविधान और राज्य-संविधान। प्रारम्भ मे तो संविधान तथा राज्य संविधानो द्वारा प्रदत्त अधिकारों में विरोध था। फिर अधिकारो का वर्गीकरण केवल नागरिको, केवल विदेशियो तथा दोनो के लिए शीर्षको के अन्तर्गत किया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिबन्ध के भी अनेक रूप हैं—संघ सरकार पर प्रतिबन्ध, राज्य सरकारो पर प्रतिबन्ध तथा दोनो पर प्रतिबन्ध। इतना ही नही, कुछ अधिकार संविधान मे उल्लिखित हैं तो कुछ अधिकार नागरिको और न्यायालयो के विवेक पर आश्रित हैं। इस प्रकार अमेरिका मे नागरिक अधिकारो की व्यवस्था अनिश्चित होने के साथ साथ पेचीदी भी है।

(iii) प्रतिक्रियावादी दर्शन पर आधारित —अमरीकी नागरिक की अधिकारो की व्यवस्था को प्रतिक्रियावादी तथा प्रतिगामी बताया गया है। नागरिक अधिकार व्यक्तिवादी दर्शन पर आधारित है। पूँजीवादी व्यवस्था इस दर्शन की भौतिक अभिव्यक्ति है। यद्यपि पूँजीवादी व्यवस्था को भी उदार बनाया जा सकता है, लेकिन समाजवाद के युग में यह व्यवस्था निरर्थक सिद्ध हो रही है। पूँजीवादी ही इसके भाग्य के निर्णायक हैं। अतः यह व्यवस्था, ब्रोगन के विचार मे, "अमीरों की आवश्यकताओ की पूर्ति करती है तथा गरीबो की आवश्यकता की पूर्ति में कठिनाई उत्पन्न करती है।'[1] प्रो० लास्की ने भी इस व्यवस्था को प्रतिक्रियावादी बताया है।

इन दोनो के बावजूद अमरीकी नागरिक-अधिकारो की व्यवस्था सफल हुई है और व्यक्तियो के व्यक्तित्व के विकास में सहयोग दिया है तथा उनकी स्वतन्त्रताओं की रक्षा की है।

## तुलना

### ( Comparison )

(i) भारतीय व्यवस्था से तुलना —भारतीय तथा अमरीकी मूल अधिकारो की व्यवस्थाओ मे पर्याप्त समानताएँ हैं। एक ही तरह के मूल अधिकार दोनो देशो के संविधानों में निहित हैं। रक्षा की व्यवस्था में भी समानता है। न्यायालय को उनका रक्षक बनाया गया है जो समादेशों, आदेशों तथा निर्देशो द्वारा मूल अधिकारो की रक्षा करते हैं। दोनों देशों में

1. It has shown its temper in the comparative case with which it has been twisted into an instrument of the needs or want of the poor, —Brogan

न्यायालय विधायिका के ऐसे कानूनों को अवैध घोषित कर सकते हैं जो नागरिक अधिकारो का अतिक्रमण करते हैं। फिर भी भारतीय तथा अमरीकी मूल अधिकारो मे पर्याप्त अन्तर है।

*(१) भारतीय नागरिको को केवल वे ही मूल अधिकार प्राप्त हैं जिनका उल्लेख सविधान* मे मूल अधिकारो के रूप मे हैं। सयुक्त-राज्य अमेरिका मे भारत के सदृश केवल सविधान ही मूल अधिकारों का स्रोत नहीं है, बल्कि सविधान के अतिरिक्त सामान्य विधियों ( Common Laws ) और स्वाभाविक न्याय (Natural justice) भी मूल अधिकारों के स्रोत हैं।

(२) अमेरिका मे 'कानून उचित प्रक्रिया' ( Due process of law ) द्वारा मूल अधिकारों को निलम्बित अथवा वर्जित किया जा सकता है लेकिन भारत में कानून द्वारा स्थापित क्रिया ( Procedure established by law ) से मूल अधिकारो का अपहरण किया जा सकता है। अत भारत मे मूल अधिकार विधानमण्डल तथा कार्यपालिका की दया पर निर्भर करते हैं जब कि अमेरिका मे न्यायालय अन्तिम निर्णायक है, क्योंकि भारत के असदृश वहाँ कानून के *औचित्य की जाँच करने का अधिकार न्यायालय को है। सक्षेप में सयुक्त राज्य अमेरिका मे* मूल अधिकार भारत की अपेक्षा कही सुदृढ हे।

(३) भारतीय सविधान मे कार्यपालिका सकटकाल मे मूल अधिकारो को निलम्बित कर सकती है तथा नागरिको को न्यायालय की शरण लेने से रोक सकती है, लेकिन अमेरिका मे आपत्तिकाल में न्यायपालिका ही अधिकारो के विलम्बन या स्थगन की सीमा का निर्णायक है। अत भारत मे नागरिकों की स्वतन्त्रताओ को कार्यपालिका या व्यवस्थापिका न्यून कर सकती है, परन्तु अमेरिका मे नही। सर आइवर जेनिंग्स के शब्दो मे "सयुक्त-राज्य के सविधान मे उल्लिखित मूल अधिकारो मे निश्चयात्मकता और निर्दिष्टता है। सविधान के निर्माताओ ने अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए न्यायाधीशो पर विश्वास किया है। इसके विपरीत भारतीय सविधान में विभिन्न सिद्धान्तो तथा प्रणालियों के बीच सतुलन स्थापित करने तथा मूल सिद्धान्त और विवरण को समाविष्ट करने के कारण मूल अधिकार में निश्चयात्मकता तथा निर्दिष्टता की कमी आ गयी है।"[1]

*(ii) फ्रासीसी व्यवस्था से तुलना —फ्रास मे राज्य क्रांति ( १७८६ ई० ) के समय* मानवीय अधिकारों की घोषणा ( Declaration of Human Rights ) की गयी। चौथे और पाँचवें गणतन्त्र मे इसे सविधान का अग माना गया है। फ्रास तथा अमेरिका के नागरिक अधिकारो की व्यवस्थाओ मे अनेक अन्तर हैं। प्रथमत अमरीकी नागरिक अधिकारों पर व्यक्तिवाद का प्रभाव है जबकि फ्रासीसी नागरिक अधिकारों पर समाजवादी तथा साम्यवादी आदर्शों का प्रभाव अधिक प्रमुख है। द्वितीयत फ्रास मे मौलिक अधिकारों की उपलब्धि के लिए सवैधानिक उपचार की व्यवस्था नही की गयी है जबकि अमरीकी सविधान में

1 'Compared with the Indian Bill of Rights, the American Bill of Rights is a marvel of charity and conciseness What the fathers of the American constitution did was to trust their judges to protect their liberties by applying a few simple fundamental propositions In India the Constituent Assembly did not trust the judges so far It tried to formulate not merely the general principles but also some of the details The Indian Bill of Rights is based on consistent philosophy'
*—Sir Ivor Jennings*

अप्रत्यक्ष रूप से न्यायालयों को इसका उत्तरदायित्व सौंपा गया है। तृतीयत अमरीकी संविधान मे मूल अधिकारो का आधार संविधान या स्वाभाविक न्याय है। अत इनका सवैधानिक महत्त्व है। लेकिन फ्रास में अधिकारो का उल्लेख संविधान की प्रस्तावना में किया गया है अत उनकी सवैधानिक स्थिति अमेरिका-सी दृढ़ नहीं है। उनकी स्थिति भारतीय संविधान मे उल्लिखित राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्वों की सी है जो संविधान के सदय मात्र हैं तथा जिन्हें सवैधानिक उपचार प्राप्त है। न्यूमैन ने उसकी तुलना अमेरिका के घोषणा-पत्र में की है।

(iii) सोवियत पद्धति से तुलना —जहाँ तक सोवियत संविधान मे नागरिकों का प्रश्न है—संविधान मे सविस्तार उनका उल्लेख किया गया है। (१) वे पूर्णतः साम्यवादी आदर्श पर आधारित हैं जबकि अमरीकी नागरिक अधिकार व्यक्तिवादी आदर्श पर। (२) सोवियत संविधान में अधिकारो के अतिरिक्त कर्त्तव्य भी उल्लिखित हैं, लेकिन अमरीकी संविधान म कर्त्तव्यों की चर्चा तक नहीं है, केवल उनका अनुमान ( Presumed ) कर लिया गया है। (३) अमेरिका मे नागरिक अधिकार न्यायालय के सरक्षण पर आश्रित हैं जबकि सोवियत संघ विधानमण्डल की दया पर। (४) अमरीकी संविधान द्वारा प्रदत्त नागरिक अधिकार मुख्यत राजनीतिक हैं जबकि सोवियत नागरिक अधिकार मुख्यत आर्थिक।

(iv) ब्रिटिश पद्धति से तुलना —ब्रिटिश संविधान द्वारा प्रदत्त नागरिक अधिकार से तुलना-सम्बन्धी दो बातें कही जा सकती हैं। (१) ब्रिटिश नागरिकों के अधिकार ऐतिहासिक विकास के परिणाम हैं। समय समय पर ससद तथा साम्राटो ने सघर्ष के परिणामस्वरूप उन्हें लिखित स्वरूप प्रदान किया। मैग्नाकार्टा, अधिकारपत्र ( Bill of Rights ) आदि अधिकारों को लिखित रूप देते हैं। अन्य अधिकार सामान्य कानून सविधियो या विवेक पर आधारित हैं। अमेरिका मे नागरिक अधिकार मुख्यत सवैधानिक सशोधन के परिणाम हैं। वे संविधान के अग हैं। इनके अतिरिक्त विवेक तथा स्वाभाविक न्याय पर भी वे आधारित हैं। द्वितीयत ब्रिटेन मे ससद की सर्वोच्चता को मान्यता दी गयी है। अत विधानमण्डल पर नागरिक अधिकारो की सुरक्षा आश्रित है। लेकिन अमेरिका मे न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त के फलस्वरूप न्यायालयो पर अधिकारो का सरक्षण निर्भर करता है।

## साराश

प्रथम दस सशोधनों द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में अगीकृत किया गया। लेकिन संविधान में मूल अधिकारों की सूची नागरिकों को अन्य अधिकारों से वंचित नहीं करता है। राष्ट्रीय संविधान के अतिरिक्त राज्यों के संविधान भी

---

1 'France has not adopted the American principle of judicial review with the result that laws enacted contrary to the [illegible]stitution cannot be invalidated except by the legislature which [illegible] them [illegible] place In other words, the French list of civil li[illegible] b[illegible] the American Bill of R[illegible]ghts but rather with ou[illegible] [illegible] al[illegible] of principles but not [illegible]

*नागरिकों को अधिकार प्रदान करते हैं। मूल अधिकारों की एक प्रमुख विशेषता उनकी मान्यता है। अधि-*कारों की सुरक्षा की व्यवस्था भी संविधान करता है। मौलिक अधिकारों की व्यवस्था अत्यधिक जटिल तथा पेचीदी है। गृह-युद्ध संशोधनों द्वारा नागरिक अधिकारों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। अधिकार निरकुश नहीं है। युद्ध-काल में मौलिक अधिकार व्यवहारत एकदम संकीर्ण हो जाते हैं। अधिकारों के साथ कर्त्तव्य भी जुड़े हुए हैं।

मूल अधिकारों को तीन वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। वैयक्तिक अधिकार न्यायिक प्रक्रिया से सम्बन्धित अधिकार तथा सम्पत्ति-सम्बन्धी अधिकार।

मूल अधिकारों की आलोचना करते हुए कहा गया है कि व अनिश्चित हैं, उनकी व्यवस्थाएँ पेचीदी हैं, तथा वे प्रतिक्रियावादी दर्शन पर आधारित है।

## प्रश्न

1 Critically examine the fu idamental rights embodied in the constitution of the U S A (Vikram U B A (Part II '60)
(अमरीकी संविधान मे उल्लिखित मूल अधिकारो का वणन करें।)

2 Compare the fundamental rights of the Citizens under the constitution of U S A with those under the constitution of India, France and U S S R
( अमरीकी तथा भारतीय, फ्रांसीसी और रूसी संविधानो मे उल्लिखित मूल अधिकारो का वणन करें।

3 Compare the fundamental rights of the Citizens under the constitution of U S A with those under the constitution of India )
(P U '55 A )
(अमरीकी तथा भारतीय संविधानो मे उल्लिखित मूल अधिकारो की तुलनात्मक विवेचना करें। )

"The American Fresident nct only reigns He also rules He is and dces Here is a basic cause of tension He combires the sentimental aura of the crown with the work, a dcy labcurs of a unitary Prime Ministership" —Brogan

# राष्ट्रीय कार्यपालिका

## ८ (The National Executive)

१ अध्यक्षात्मक पद्धति का अंगीकरण—संसदीय तथा अध्यक्षात्मक शासन पद्धतियाँ अध्यक्षात्मक सरकार की विशेषताएं, फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति पद का सृजन ।

२ राष्ट्रपति पद की विशेषताएँ— 'कृत्रिम' पर विकसित कार्यपालिका, 'एकल' कार्यपालिका, जनता द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव पर व्यवहारत प्रत्यक्ष चुनाव, कार्यपालिका से अधिक, कार्यपालिका व्यवस्थापिका से अधिक मरम्मत, सुधार नहीं ।

३ राष्ट्रपति का निर्वाचन— संवैधानिक उपबन्ध, व्यवहार मे जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के दोष, राष्ट्रपति के निर्वाचन प्रणाली मे सुधार, वेतन आदि उन्मुक्तियाँ, पदच्युति ।

४ राष्ट्रपति का कार्यकाल— फिलाडेल्फिया सम्मेलन का निर्णय, दो अवधियो का बन्धन ।

५ उत्तराधिकार ।

६ राष्ट्रपति की शक्तियाँ और कृत्य—शक्तियो के स्रोत, राष्ट्रपति के अधिकार के सिद्धांत, कार्यपालिका शक्तियाँ, विधायिनी शक्तियाँ, न्यायिक शक्तियाँ, राष्ट्र के नेता के रूप में ।

७ राष्ट्रपति पद की स्थिति और महत्त्व ।

८ राष्ट्रपति की शक्तियों मे वृद्धि के कारण ।

९ अमरीकी राष्ट्रपति का तुलनात्मक अध्ययन—ब्रिटिश सम्राट् से तुलना, ब्रिटिश प्रधान मंत्री से तुलना, फ्रांस के राष्ट्रपति से तुलना ।

१० उप-राष्ट्रपति— निर्वाचन, कार्यकाल, योग्यता, अधिकार और कृत्य ।

११ अमरीकी मंत्रिमण्डल— आधार और विकास, नियुक्ति, कार्यकाल तथा पदच्युति, [illegible], राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल, [illegible] और मंत्रि [illegible] को ब्रिटिश [illegible], अम[illegible]

## १. अध्यक्षात्मक पद्धति का अंगीकरण

(Adoption of the Presidential form of Government)

*संसदीय तथा अध्यक्षात्मक शासन पद्धतियाँ —शासन यन्त्र का एक प्रमुख वर्गीकरण है—* सासद् पद्धति एव अध्यक्षात्मक पद्धति की सरकारें (Parliamentary and Presidential form of Government)। इस वर्गीकरण का आधार व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के पारस्परिक सम्बन्ध है। यदि कायपालिका व्यवस्थापिका के नियन्त्रण मे काय करती है और उनके प्रति उत्तरदायी है तो उस सरकार को सासद् सरकार कहते हैं। इसके विपरीत अगर कायपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनो एक दूसरे से अलग और स्वतन्त्र होकर काय करती हैं तो वह सरकार अध्यक्षात्मक कहलाती है। सासद् शासन प्रणाली का आधार कायपालिका एव व्यवस्थापिका का सयोग ( Fusion ) है और अध्यक्षात्मक का इन दोनो का पृथक्करण। अध्यक्षात्मक सरकार का सगठन शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त ( Separation of powers ) पर आधारित होता है। सासद् एव अध्यक्षात्मक सरकारो के मौलिक भेद को बेजहॉट ने इन शब्दो मे स्पष्ट रूप से प्रकट किया है, "व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका शक्तियों की एक दूसरे से स्वतन्त्रता अध्यक्षात्मक सरकार का विशिष्ट लक्षण है और इन दोनों का दूसरे से संयोग सांसद् सरकार का।"[1]

अध्यक्षात्मक सरकार की विशेषताएँ —सासद् और अध्यक्षात्मक सरकारो के उपयुक्त मौलिक अन्तर के आधार पर अध्यक्षात्मक पद्धति की निम्नलिखित विशेषताओ का उल्लेख किया जा सकता है—(१) अध्यक्षात्मक पद्धति की कायपालिका का प्रधान, जो राज्य का भी प्रधान होता है, जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होता है। सासद् पद्धति मे वह निर्वाचित या आनुवंशिक हो सकता है।

(२) उसकी अवधि सविधान द्वारा निश्चित होती है। इस अवधि मे महाभियोग (Impeachment ) द्वारा ही उसे हटाया जा सकता है।

(३) अध्यक्षात्मक सरकार मे कायपालिका व्यवस्थापिका द्वारा न तो निर्मित की जाती है, न वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है और न उसके विश्वास पर आश्रित ही। सासद् पद्धति मे कायपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित, उसके प्रति उत्तरदायी तथा उसके विश्वासपर्यन्त ही पदासीन रह सकती है।

(४) अध्यक्षात्मक पद्धति में राज्य का प्रधान वास्तविक प्रधान होता है, उसकी शक्तियाँ वास्तविक होती हैं, लेकिन मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति मे वह नाम मात्र का प्रधान होता है। वास्तविक शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के हाथ मे रहती हैं।

---

1 "The Independence of the legislative and executive powers is the specific quality of the presidential government just as fusion and combination is the precise principle of the cabinet government. —*Bagehot*

(५) अध्यक्षात्मक प्रणाली में सांसद प्रणाली के प्रतिकूल, मन्त्रि-परिषद् के सदस्य राज्याध्यक्ष के सचिव होते हैं, उसके द्वारा नियुक्त तथा पदच्युत होते हैं, उसके आज्ञानुसार कार्य करते हैं तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(६) अध्यक्षात्मक सरकार में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सम्बन्ध विच्छेद रहता है जबकि मन्त्रिमण्डल प्रणाली में दोनों शक्तियों का संयोग।

**फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति पद का सृजन**—संयुक्त-राज्य अमेरिका में अध्यक्षात्मक पद्धति की सरकार है। १७८७ में फिलाडेल्फिया सम्मेलन (*Philadelphia Convention*) ने पर्याप्त वाद-विवाद के पश्चात् इस पद्धति को अपनाया जिसके परिणामस्वरूप संविधान में राष्ट्रपति पद का सृजन किया गया। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के प्रतिनिधि एकमत थे कि केन्द्र में एक शक्तिशाली कार्यपालिका का निर्माण किया जाय, क्योंकि राज्यमण्डल के अनुच्छेदों (Articles of Confederation) में एक सुनिश्चित तथा केन्द्रीय कार्यपालिका के अभाव का उन्हें कटु अनुभव हो चुका था। फिर भी उन्हें ध्यान रखना था कि कार्यपालिका इतनी शक्तिशाली भी न हो जो निरंकुश बन जाय। अतः शक्तिशाली, पर नियन्त्रित कार्यपालिका के दृष्टिकोण से अनेक सुझाव प्रस्तुत किये गये, जैसे—वंशानुगत राजा, जनता द्वारा निर्वाचित प्रधान, व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी कार्यपालिका, एकल या बहुल संघीय कार्यपालिका आदि। अन्त में, फिलाडेल्फिया सम्मेलन में निश्चित कार्यावधि के लिए निर्वाचित एकल कार्यपालिका के पक्ष में समझौता हुआ। अतः संविधान में यह व्यवस्था की गयी कि कार्यपालिका शक्ति एक राष्ट्रपति में निहित होगी जो चार वर्ष के लिए अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हो।

## २ राष्ट्रपति-पद की विशेषताएँ
### (Characteristics of American Presidency)

डा० फाइनर ने अमरीकी राष्ट्रपति पद की निम्नलिखित विशेषताओं का उल्लेख किया है —

(१) 'कृत्रिम' पर विकसित कार्यपालिका —'कृत्रिम' कार्यपालिका से तात्पर्य उस कार्यपालिका से है जिसका निर्माण एक निश्चित उद्देश्य से किया गया हो तथा संविधान में उसे एक निश्चित तथा सीमित स्थान दिया गया हो। अमरीकी संविधान के निर्माताओं ने भी एक ऐसी कार्यपालिका का निर्माण करना चाहा जिसकी शक्तियाँ संविधान द्वारा पूर्व निर्धारित हों, न कि ब्रिटेन या महाद्वीपीय देशों जैसी कार्यपालिका, जिसकी शक्तियाँ 'अवशेष शक्तियाँ' (Residual powers), निहित शक्तियाँ' (inherent powers) या 'विशेषाधिकारों' (Prerogatives) पर आश्रित हों। अतः अमरीकी संविधान में कार्यपालिका के अन्तर्गत राष्ट्रपति की शक्तियों तथा उसकी मर्यादाओं का स्पष्ट उल्लेख किया गया। लेकिन सच पूछा जाय तो समय के परिवर्तन के साथ साथ राष्ट्रपति की शक्ति और स्थिति में भी परिवर्तन, विकास तथा वृद्धि होने लगी। राष्ट्रपति की स्थिति में परिवर्तन के मुख्य कारण संविधान के स्पष्ट तथा सामान्य शब्द (general words), निहित शक्तियों का सिद्धांत (implied powers) आपातकालीन तथा अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति, अन्तर्राष्ट्रीय समाज का विकास, राष्ट्रपतियों का व्यक्तित्व आदि हैं।

अतः वस्तुतः आज अमेरिका का राष्ट्रपति पद सिर्फ संविधान निर्मित ही नहीं, बल्कि विकसित भी है।

( ii ) 'एकल' कार्यपालिका—वर्तमान संविधान के निर्माण के पहले शासन संगठन राज्य-मण्डल के अनुच्छेदों ( Articles of Confederation ) पर आधारित था। राज्य-मण्डल दुर्बल शासन की स्थापना करता था। इसमें केन्द्र निःशक्त था, उत्तरदायित्व केन्द्रीभूत नहीं था तथा सरकार की शक्तियों का अनियोजित फैलाव तथा गोलमाल था। इन दोनों को दूर करने के लिए आवश्यक था कि शासन शक्तियों को एक तथा निश्चित अधिकारी के हाथों सौंपा जाय जिसे हर कार्य के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सके। अतः कार्यपालिका शक्ति को 'अकेली' कार्यपालिका ( A solitary executive ) राष्ट्रपति में निहित किया गया, ब्रिटेन के समान सामूहिक कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् की स्थापना नहीं की गयी।

( iii ) जनता द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव, पर व्यवहारतः प्रत्यक्ष चुनाव—अमरीकी राष्ट्रपति पद की तीसरी विशेषता उसका जनता द्वारा निर्वाचन है। संविधान-निर्माता गणतन्त्रात्मक प्रजातन्त्र की स्थापना के पक्ष में थे। अतः उन्होंने जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की व्यवस्था की। लेकिन वे राष्ट्रपति को जन कोलाहल तथा अव्यवस्था से दूर रखना चाहते थे। इसलिए उन्होंने अप्रत्यक्ष निर्वाचन—'निर्वाचक मंडलों' ( Electoral Colleges ) द्वारा—को संविधान में मान्यता दी। लेकिन व्यवहार में राजनीतिक दलों तथा राष्ट्रीय सम्मेलनों के विकास के कारण निर्वाचन का रूप प्रत्यक्ष हो गया।

( vi ) कार्यपालिका से अधिक —अमरीकी संविधान शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित है। लेकिन इस सिद्धान्त को पूर्णरूपेण लागू नहीं किया गया, बल्कि 'नियन्त्रण और सन्तुलन' के सिद्धान्त द्वारा इसकी पूर्ति की गयी। इसलिए संविधान में यद्यपि शासन के सभी अंगों को पृथक् एवं स्वतन्त्र बनाया गया, फिर भी एक अंग को दूसरे अंग के क्षेत्र में हस्तक्षेप करने का अवसर प्रदान किया गया है। राष्ट्रपति में समस्त कार्यपालिका शक्ति निहित है। इसके अतिरिक्त वह विधायिका तथा न्यायपालिका को भी प्रभावित तथा नियन्त्रित कर सकता है। निषेधाधिकार ( Veto ), सन्देश, जनता से अपील, राजनीतिक दल आदि संवैधानिक तथा असंवैधानिक साधनों द्वारा वह विधायिका का नेता बन गया। न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा अन्य साधनों से उसने सर्वोच्च न्यायालय को उदारवादी तथा अनौपचारिक विचारों को अपनाने के लिए बाध्य किया है।

( v ) कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक् — जैसा कि हमने ऊपर कहा है, शक्तियों का पृथक्करण अमरीकी संविधान का मूलभूत सिद्धान्त है। कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को पृथक् तथा स्वतन्त्र रखा गया है। राष्ट्रपति या उसके मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को कांग्रेस में स्थान नहीं दिया गया है जिसके फलस्वरूप राष्ट्रपति कांग्रेस को समुचित नेतृत्व प्रदान नहीं कर सकता है। इसके विपरीत संसद् प्रणाली के देशों में कार्यपालिका को व्यवस्थापिका का अभिन्न अंग बना दिया गया है।

( vi ) मरम्मत, सुधार नहीं —अन्त में, डा० फाइनर ने बतलाया है कि राष्ट्रपति-पद में सुधार की आवश्यकता नहीं है, सिर्फ मरम्मत की आवश्यकता है। संयुक्त-राज्य अमेरिका

की कार्यपालिका का एक बहुत बड़ा गुण यह है कि महाद्वीपीय देशों के असदृश स्थिर तथा निश्चित है, किसी तरह गडबड घोटाला की सम्भावना नही है। अत इसमे विशेष सुधार की आवश्यकता नही है। फिर भी इसमे कुछ कमियाँ हैं जिन्हे भरने के लिए मरहम पट्टी की जरूरत है। अमेरिका के राष्ट्रपति अनेक योजनाएँ बनाते तथा घोषणाएँ करते। लेकिन बहुत कम को ही वे पूरा कर पाते हैं क्योकि उन्हे कांग्रेस के विरोध का सामना करना पडता है। अत डा० फाइनर का सुझाव है कि राष्ट्रपति-पद रूपी भवन को अधिक दृढ तथा कार्य-योग्य बनाने के लिए उसकी मरम्मत की जानी चाहिए। वे राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के बीच इस तरह सम्बन्ध स्थापित करना चाहते हैं जिससे राष्ट्रपति कांग्रेस का नेतृत्व प्रदान कर सके तथा दोनो में सहयोग हो सके।

## ३ राष्ट्रपति का निर्वाचन

### ( Election of the President )

#### ( क ) संवैधानिक उपबन्ध ( Constitutional Provisions )

**फिलाडेलफिया सम्मेलन का निर्णय** —फिलाडेलफिया सम्मेलन मे राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति के प्रश्न पर प्रतिनिधियो मे सर्वाधिक मतभेद था। मुख्यत दो सुझाव प्रस्तुत किये गये। प्रथम, कुछ प्रतिनिधियों ने जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन का सुझाव रखा। लेकिन इसे व्यवहारत असम्भव समझा गया। इस पद्धति से अव्यवस्था, हुल्लडबाजी तथा राजनीतिक असयम का भी भय था। अत इस सुझाव को अस्वीकृत कर दिया गया। द्वितीय, राष्ट्रपति का कांग्रेस द्वारा निर्वाचन का सुझाव प्रस्तुत किया गया जिसे सम्मेलन का पर्याप्त समर्थन प्राप्त हुआ, लेकिन यह पद्धति शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धात का उल्लघन करती थी तथा सविधान निर्माता राष्ट्रपति का विधान पालिका से स्वतन्त्र स्थिति देना चाहते थे। फलत यह सुझाव भी अस्वीकृत ही रहा। अन्त मे दोनो सुझावो के बीच का रास्ता अपनाया गया। एक ऐसी निर्वाचन-पद्धति की खोज की गयी जो राष्ट्रपति को कांग्रेस से स्वतन्त्र स्थिति प्रदान करती तथा अप्रत्यक्ष रूप से जनता को निर्वाचन मे भाग लेने का अवसर प्रदान करती है।

**निर्वाचन प्रक्रिया** — सविधान के द्वितीय अनुच्छेद मे राष्ट्रपति के निर्वाचन की विधि ( Procedure of Election ) का उल्लेख किया गया है। राष्ट्रपति का निर्वाचन निर्वाचक मडल ( Electoral College ) द्वारा होता है। निर्वाचक-गण राज्यो द्वारा नियुक्त सदस्य ( Electors ) होते हैं। प्रत्येक राज्य से निर्वाचको की सख्या कांग्रेस के दोनो सदनो में राज्य के प्रतिनिधियो के बराबर होगी, अर्थात् प्रत्येक राज्य उतने निर्वाचक नियुक्त करता है जितने कांग्रेस के दोनो सदनो में मिलकर उसके प्रतिनिधि होते हैं। निर्वाचको की नियुक्ति प्रत्येक राज्य के विधानमण्डल द्वारा निर्धारित रीति से होती है। लगभग सौ वर्षों से प्राय सभी राज्यों में निर्वाचकों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। इस प्रक्रिया को उदाहरण द्वारा समझाया जा सकता है। यदि किसी राज्य से सिनेट में दो सदस्य और प्रतिनिधि सभा मे छ सदस्य हो तो निर्वाचक गण मे उस राज्य से आठ ( दो+छ ) सदस्य होंगे। निर्वाचको की सख्या न्यूयार्क मे ४५, कैलिफोर्निया में ३२ और इलिनायस मे २७, से लेकर नेवाडा, डालावेयर, वरमौंट, प्रत्येक मे, ३-३ हैं।

# PRESIDENTS OF THE U S A

| Election year | President Chief Opponent | Popular Vote ('000) | Electoral Vote |
|---|---|---|---|
| 1789 | George Washington | Unknown | 69 |
| | John Adams | Unknown | 34 |
| 1792 | George Washington (F) | Unknown | 132 |
| | John Adams (F) | Unknown | 77 |
| 1796 | John Adams (F) | Unknown | 71 |
| | Thomas Jefferson (DR) | Unknown | 68 |
| 1800 | Thomas Jefferson (DRI) | Unknown | 73 |
| | Aron Burr | Unknown | 73 |
| 1804 | Thomas Jefferson (DR) | Unknown | 162 |
| | Pinckney (F) | Unknown | 14 |
| 1808 | James Madison (DR) | Unknown | 122 |
| | Pinckney (F) | Unknown | 47 |
| 1812 | James Madison (DR) | Unknown | 128 |
| | De Witt Clinton (F) | Unknown | 89 |
| 1816 | James Monroe (DR) | Unknown | 183 |
| | King (F) | Unknown | 34 |
| 1820 | James Monroe (DR) | Unknown | 231 |
| | John Quincy Adams (Ind ) | Unknown | 1 |
| 1824 | John Quincy Adams (Ind ) | 105 | 84 |
| | Jackson (no party) | 155 | 99 |
| 1828 | Andrew Jackson (D) | 647 | 178 |
| | John Quincy Adams (NR) | 509 | 83 |
| 1832 | Andrew Jackson (D) | 687 | 219 |
| | Henry Clay (DR) | 530 | 49 |

| Election Year | President Chief Opponent | Popular Vote ('000) | Electoral Vote |
|---|---|---|---|
| 1836 | Martin Van Buren (D) | 762 | 170 |
| | Harrison (W) | 546 | 73 |
| 1840 | William Harrison (W) | 1,275 | 234 |
| | Van Buren (D) | 1,128 | 60 |
| | John Tyler (W) | | |
| 1844 | James K Polk (D) | 1,337 | 170 |
| | Clay (W) | 1 299 | 105 |
| 1848 | Zachary Taylor (W) | | |
| | Cass (D) | 1,360 | 163 |
| | Millord Fillmore (W) | 1 220 | 127 |
| 1852 | Franklin Pierce (D) | 1 601 | 254 |
| | Winfield Scott (W) | 1 386 | 42 |
| 1856 | James C Buchanan (D) | 1,927 | 174 |
| | Fermont (R) | 1 391 | 114 |
| 1860 | Abrahm Lincoln (R) | 1 866 | 180 |
| | Douglas (D) | 1 375 | 12 |
| | Breckinridge (D) | 845 | 72 |
| 1864 | Abrahm Lincoln (R) | 2 216 | 212 |
| | Mcclellan (D) | 1,808 | 21 |
| | Andrew Johnson (U) | | |
| 1868 | Ulysses S Grant (R) | 3,015 | 214 |
| | Horatio Seymour (D) | 2,709 | 80 |
| 1872 | Ulysses S Grant (R) | 3 597 | 286 |
| | | 2,834 | — |
| | Greeley (D) | | |
| 1876 | R B Hayes (R) | 4 033 | 185 |
| | Tilden (D) | 4,231 | 184 |
| 1880 | James A Garfield (R) | 4,449 | 214 |
| | Hancock (D) | 4,442 | 155 |
| | Chester Arthur (R) | | |
| 1884 | Grover Cleveland (D) | 4 911 | 217 |
| | Blaine (R) | 4,846 | 182 |
| 1888 | Benjamein Harrison (R) | 5,444 | 233 |
| | Cleveland (D) | 5,540 | 168 |

| Election year | President Chief Opponent | Popular Vote ('000) | Electoral Vote |
|---|---|---|---|
| 1892 | Grover Cleveland (D) | 5,554 | 277 |
| | Harrison (R) | [redacted] 191 | 145 |
| 1896 | William McKinley(R) | 7,036 | 271 |
| | Bryan (D) | 6 468 | 176 |
| 1900 | William McKinley(R) | 7 219 | 292 |
| | Bryan (D) | 6,358 | 155 |
| | Theodore Roosevelt(R) | | |
| 1904 | Theodore Roosevelt(R) | 7,628 | 336 |
| | Parker (D) | 5 084 | 140 |
| 1908 | William H Taft (R) | 7,679 | 321 |
| | Bryan (D) | 6 409 | 162 |
| 1912 | Woodrow Wilson(D) | 6 286 | 435 |
| | Roosevelt (P) | 4 126 | 88 |
| | Taft (R) | 3,484 | 8 |
| 1916 | Woodrow Wilson (D) | 9,130 | 277 |
| | Hughes (R) | 8 538 | 254 |
| 1920 | Warren Harding (R) | 16 152 | 404 |
| | Cox (D) | 9 147 | 127 |
| | Calvin Coolidge (R) | | |
| 1924 | Calvin Coolidge (R) | 15 725 | 382 |
| | Davis (D) | 8 385 | 136 |
| 1928 | Herbert Hoover (R) | 21 392 | 414 |
| | Smith (D) | 15,016 | 87 |
| 1932 | Franklin D Roosevelt (D) | 22 821 | 472 |
| | Herbert Hoover (R) | 15 761 | 59 |
| 1936 | Franklin D Roosevelt (D) | 27,752 | 523 |
| | Landon (D | 16,675 | [redacted] |
| 1940 | Franklin D Roosevelt (D) | 27 243 | 449 |
| | Wendell Willkie (P) | 22 305 | 82 |
| 1944 | Franklin D Roosevelt (D) | 25 602 | 432 |
| | Dewey (R) | 22,006 | 99 |
| | Harry S Truman (D) | | |
| 1948 | Harry S Truman (D) | 24 106 | 303 |
| | Dewey (R) | 21 970 | 189 |

| Election year | President Chief Opponent | Popular Vote ('000) | Electoral vote |
|---|---|---|---|
| 1952 | Dwight D Eisenhower (R) | 33,818 | 442 |
| | Stevenson (D) | 27,315 | [redacted] |
| 1956 | Dwight D Eisenhower (R) | 35,581 | 457 |
| | Stevenson (D) | 26 017 | 73 |
| 1960 | John F Kennedy (D) | 34,227 | 303 |
| | Nixon (R) | 34 108 | 219 |
| | Lyndon B Johnson (D) | | |
| 1964 | Lyndon B Johnson (D) | 42 676 | 486 |
| | Barry M Goldwater (R) | 26,860 | 52 |
| 1968 | Richard N Nixon (R) | 31 305 | 302 |
| | Hubert Humphrey (D) | 30 934 | 191 |

Note—F [Federalist],
DR [Democratic Republican]
D [Democrat]
NR [National Republican]
W [Whig]
R [Republican]
P [Progressive]
Ind [Independent]

1 — Elected by the House of Representatives following a tied vote

Note—Fourteen candidates have become President of the U S A with a popular vote less than 50 per cent of the total vote cast These 'minority' Presidents are as follows

1824 John Quincy Adams
1844 James K Polk
1848 Zachary Taylor
1856 James Buchanan
1888 Benjamin Harrison
1892 Grover Cleveland
1912 Woodrow Wilson
1916 Woodrow Wilson
1948 Harry S Truman
1960 John F Kennedy

निर्वाचकों की योग्यता —कोई ऐसा व्यक्ति, जो कांग्रेस के दोनों सदनों में से किसी का सदस्य हो अथवा संयुक्त राज्य के अधीन किसी लाभ या उत्तरदायित्व के पद पर कार्य कर रहा हो या ट्रस्ट के पद पर हो, निर्वाचक नियुक्त नहीं हो सकता।

मतदान और गणना —प्रत्येक राज्य के निर्वाचक एक निश्चित स्थान पर दिसम्बर के द्वितीय बुधवार के पश्चात् प्रथम सोमवार को एकत्र होकर राष्ट्रपति के पद के लिए दो प्रत्याशियों के पक्ष में मत देंगे। मतदान वयस्क-मताधिकार के आधार पर तथा गुप्त पर्चों (Secret Ballot) द्वारा होता है। इनमें से कम से कम एक व्यक्ति ऐसा होना चाहिए जो उस राज्य का निवासी न हो। तदन्तर निर्वाचन के फल के तीन प्रमाण-पत्र ( Certificates ) तैयार किये जाते हैं, जिनमें एक डिस्ट्रिक्ट कोर्ट में सुरक्षित रहता है, दूसरा डाक द्वारा सिनेट के अध्यक्ष के पास भेज दिया जाता है और तीसरा उसके पास एक विशेष सन्देश-वाहक ( messenger ) द्वारा भेज दिया जाता है। ६ जनवरी को अध्यक्ष कांग्रेस के दोनों सदनों के सामने उन्हें खोलेगा और उनकी गिनती करेगा जिस व्यक्ति को सबसे अधिक मत मिलेगा, वह राष्ट्रपति घोषित होगा और जिसे दूसरे नम्बर ( Second highest ) मत मिलेगा, वह उपराष्ट्रपति। लेकिन दोनों निर्वाचकों की कुल संख्या का बहुमत प्राप्त होना चाहिए। २० जनवरी को राष्ट्रपति शपथ ग्रहण करता है।

राज्य द्वारा मतदान —संविधान में राष्ट्रपति के चुनाव के सम्बन्ध में कुछ अन्य उपबन्ध भी हैं। यदि किसी भी प्रत्याशी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो क्या होगा? संविधान के अनुसार इस स्थिति में प्रतिनिधि सभा उन पाँच व्यक्तियों में से ( १८०४ ई० के संशोधन के अनुसार ३ व्यक्तियों में से ), जिन्हें क्रमशः अधिक मत प्राप्त हों, किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करेगी। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि प्रतिनिधि-सभा के सदस्य व्यक्तिगत रूप से मतदान नहीं करेंगे, बल्कि "राज्य द्वारा मतदान" ( Voting by States ) होगा, अर्थात् सभी प्रतिनिधि राज्यों के आधार पर अपना अपना मण्डल बनायेंगे और प्रत्येक मण्डल को एक एक मत देने का अधिकार होगा। इस प्रकार (१) एक राज्य के प्रतिनिधि अलग अलग प्रत्याशियों को मत नहीं दे सकते, (२) प्रत्येक मण्डल एक ही व्यक्ति के पक्ष में मतदान करेगा तथा (३) प्रत्येक राज्य को एक ही मत प्राप्त होगा। दूसरी स्थिति तब पैदा होती है, जब दो व्यक्तियों को निर्वाचकों का बहुमत प्राप्त हो, लेकिन दोनों प्राप्त मतों की संख्या समान हो। इस दशा में भी प्रतिनिधि सभा ही "राज्य द्वारा मतदान" ( Voting by States ) की पद्धति से किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करेगा।

बारहवाँ संशोधन —मूल संविधान द्वारा व्यवस्थित राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति दोषपूर्ण थी। बारहवें संशोधन ( १८०४ ई० ) द्वारा इसमें दो सुधार लाये गये। प्रथमतः, यदि किसी भी व्यक्ति को निर्वाचकों का बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि-सभा उन तीन व्यक्तियों में से जिन्हें क्रमशः बहुमत प्राप्त हुआ हो, किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित करेगी। मूल संविधान में तीन व्यक्तियों के स्थान पर पाँच व्यक्तियों में से चुनने का विधान था। द्वितीय, निर्वाचक दो व्यक्तियों के पक्ष में मतदान करते समय अपने मत-पत्र पर एक व्यक्ति के नाम के आगे राष्ट्रपति

और दूसरे व्यक्ति के नाम के आगे 'उपराष्ट्रपति' लिख दें। मूल संविधान मे सिर्फ दो प्रत्याशियो को मत देने को व्यवस्था थी, राष्ट्रपति के लिए अलग अलग मत देने का विधान नहीं था। फल स्वरूप १८०० ई० के निर्वाचन मे जेफर्सन और बर को बराबर मत प्राप्त हुए। अत यह निश्चय करना कठिन हो गया कि कौन राष्ट्रपति होगा और कौन उपराष्ट्रपति"? प्रतिनिधि सभा को इसका निर्णय करना पडा लेकिन संघर्ष इतना तीव्र था कि ३६ बार मतदान के उपरात ही निर्णय हो सका। इसी स्थिति से बचने के लिए 'राष्ट्रपति' और 'उपराष्ट्रपति' का उल्लेख आवश्यक कर दिया गया।

## (ख) व्यवहार मे जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन

( In practice direct election by the people )

अमरीकी संविधान के जनक राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए ऐसी पद्धति की खोज में थे जो 'हुल्लड और अव्यवस्था' ( Tumult and disorder ) से दूर रहे। फलत उन्होंने निर्वाचक गण ( Electoral college ) की पद्धति को अपनाकर परोक्ष निर्वाचन ( *Indirect Election* ) *की व्यवस्था की। प्रथम दो निर्वाचन संवैधानिक उपबन्ध के वास्तविक अर्थ के* अनुकूल सम्पन्न हुए, लेकिन तृतीय निर्वाचन ( १७९६ ई० ) मे कुछ, और चतुर्थ निर्वाचन ( १८०० ई० ) के समय तो स्थिति में स्पष्ट परिवर्तन हो गया। दलगत आधार पर निर्वाचको ने जेफर्सन और बर ( Jefferson and Burr ) या ऐडम्स और पिंकनी ( Pinckney ) को मत दिया। उस समय तक दो राजनीतिक दलो—फेडरलिस्ट और रिपब्लिकन का अभ्युदय हो चुका था। इन दलो ने चुनाव के पहले अपने ही प्रत्याशियों को चुन लिया था तथा वे उन्हें ही मत देनेवाले निर्वाचको का समर्थन कर रहे थे। इस प्रकार बहुत पहले ही राष्ट्रपति के निर्वाचन को *दलगत राजनीति से दूर रखने का संविधान निर्माताओ का उद्देश्य* धराशायी हो गया। परोक्ष-निर्वाचन की प्रक्रिया राजनीतिक दलो के विकास के कारण भिन्न भिन्न हो गयी। संविधान मे आयोजित व्यवस्था से विभिन्न रूप इसने ले लिया। एक ओर यह दलबन्दी के जाल मे फँस गया तथा 'हुल्लडबाजी' प्रवृत्ति ( Tumultuous characteristic ) को अपनाया, दूसरी ओर *राष्ट्रपतीय निर्वाचक 'नगण्य'* ( *Row of Ciphers* ) *या 'यन्त्रवत्'* ( *Recording machine* ) बन गये। इन दोनो परिणामों का कारण यह है कि राष्ट्रपतीय निर्वाचको का चुनाव जनता यह ध्यान रखते हुए करती है कि अमुक निर्वाचक किस प्रत्याशी को मत देगा। अतः सच पूछा जाय तो जनता प्रत्यक्षत निर्वाचको के माध्यम से राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों को ही मत देती है। ऑग और रे के शब्दों मे "लिखित मौलिक विधि का बिना स्पर्श किये कार्य रूप मे संविधान में किस प्रकार परिवर्त्तन हो जाता है, इसका उदाहरण इससे उत्तम कहीं नहीं मिल सकता।"[1]

---

1 "No better illustration can be found of how in the actual working constitution changes without a hand being laid on the written fundamental

—*Ogg and Ray*

आज निर्वाचन का वास्तविक रूप क्या है? प्रमुख राजनीतिक दल अपना राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) बुलाते हैं और राष्ट्रपति-पद के लिए अभ्यर्थी मनोनीत करते हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन के सदस्यों का निर्वाचन राज्यों के राज्य-सम्मेलन (State Convention) द्वारा होता है, जिसके सदस्यों का निर्वाचन दलों की स्थायी समितियाँ करती हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के पदों के लिए अभ्यर्थियों को मनोनीत करने के अतिरिक्त निर्वाचकगण (Electoral College) के निर्वाचकों (Electors) के लिए भी अभ्यर्थियों को मनोनीत करता है। ये अभ्यर्थी दल विशेष द्वारा समर्थित होने के कारण उसी दल के राष्ट्रपति पद के अभ्यर्थी को अपना मत देते हैं। जस्टिस जैक्सन के शब्दों में, निर्वाचक अपने दल के आदेशानुसार ही मतदान करते हैं। वे स्वयं सोचने का विचार भी अपने सम्मुख नहीं लाते।"[1] लास्की ने भी कहा है, 'राष्ट्रपति के निर्वाचकों की दशा तो कठपुतलियों के समान हो गयी है। उनका काम केवल यह रह गया है कि उनके दल ने राष्ट्रपति पद के लिए जिसे बनाया हो, उसके पक्ष में मतदान करें।"[2] जनता निर्वाचकों के चुनाव में मत देते समय उनकी दल स्थिति तथा उस दल द्वारा समर्थित राष्ट्रपति को ध्यान में रखती है। अतः निर्वाचक गण का निर्वाचन ही राष्ट्रपति का निर्वाचन होता है। निर्वाचक-गण के निर्वाचकों के चुनाव के सम्बन्ध में पर्याप्त धूमधाम, शोर-गुल और राजनीतिक उत्तेजना रहती है। निष्कर्ष यह है कि निर्वाचक विजयी दल के आज्ञाकारी अनुयायी मात्र होते हैं जो राष्ट्रपति के निर्वाचन में स्वतन्त्र निर्णय नहीं करते, बल्कि आगे से ही यह तय रहता है कि वे किस राष्ट्रपतीय प्रत्याशी को मत देंगे। अमरीकी राष्ट्रपति के चुनाव में देशव्यापी कोलाहल तथा लोकप्रिय कौतुक का अनुमान लगाने के लिए बियर्ड तथा ऑग एवं रे के शब्दों को विस्तारपूर्वक उद्धृत करना उपयुक्त होगा। बियर्ड के शब्दों में, 'राष्ट्रपति का वास्तविक निर्णय विजयी दल के राष्ट्रीय सम्मेलन और मतदान में उस दल के समर्थक मतदाताओं के समूह के हाथ में चला गया है। इस प्रकार संविधान निर्माताओं द्वारा व्यवस्थित विचारपूर्ण तथा गरिमामय पद्धति का स्थान विशाल लोकप्रिय प्रवर्तन ने ले लिया है। हर चौथे वर्ष पर छः महीने से अधिक समय के लिए यह पूरे देश को वाद-विवाद तथा हलचल से भर देता है। इसमें शक्ति के लिए व्यक्तियों की लालसाएँ वर्गों के हित और समस्त राष्ट्र का सौभाग्य जोखिम में रहता है। इस आन्दोलन में अमेरिका का प्रत्येक व्यक्ति भाग लेता है। स्वयं राष्ट्रपति व्हाइट हाउस में या तो पुनर्निर्वाचन में संलग्न रहता है, अथवा अपने उत्तराधिकारी को निर्वाचन में सहायता देता है। यहाँ तक कि जूतों पर पालिश करने वाले अथवा गणराज्यों में काम करनेवाले श्रमिक भी प्रत्याशियों के गुण एवं दोष पर

---

1 They always voted at their Party's call,
And never thought of thinking themselves at all.'
—*Justice Jackson*

2 "Presidential electors have become—'Automata' never restraints of their Party's choice of Presidential candidates." —*Laski*,

इस प्रकार विश्वास के साथ बातचीत करते हैं, मानों किसी इनाम की कुश्ती के परिणाम पर वे बातचीत कर रहे हों। इस कार्य में अपरिमित वाद-विवाद, सार्वजनिक या गुप्त भाषण एव निरीक्षण, राष्ट्रीय सम्मेलन के लिए हजारों प्रतिनिधियो का चुनाव, कतिपय लालसा पूर्ण नेताओं पर विचार का केन्द्रीयकरण, देशव्यापी प्रचार और प्रकाशन सभाओं, प्रतिनिधियो का समर्थन प्राप्त करने के हेतु तथा कल्याण के हेतु लाखों डॉलर खर्च होता है''[1] ऑग और रे के शब्दो मे, "राष्ट्रपति निर्वाचन का तड़क भड़क अत्यन्त अनूठा है। मुश्किल से नया राष्ट्रपति ह्वाइट हाउस में स्थिर हो पाता है कि अगले निर्वाचन में शक्ति माप के लिए योजनाएँ बननी शुरू हो जाती हैं, जैसे-जैसे महत्त्वपूर्ण तिथि निकट आती जाती है, प्रत्याशी सामने आने लगते हैं गड़गड़ाहट शुरू हो जाती है, व्यक्तिगत और दल के गुट, प्रेस, काग्रेस और काग्रेसी दल, राज्य तथा स्थानीय राजनीति से लाभ उठाने की चेष्टा करने लगते हैं। निर्णय के चार-पाँच महीना पहले नामाकन के लिए कोलाहल पूर्ण राष्ट्रीय सम्मेलनो का युद्ध होता है। इसके पश्चात् थोड़ा सा अवसर मिलता है और चक्र-व्यूह की रचना होती है तथा दल-यन्त्र को तैयार किया जाता है। धीरे धीरे दृश्य के बाद नाटक आगे बढ़ता जाता है। अन्त में चुनाव के दिन ५० करोड़ से अधिक मतदाता

---

1 "Thus the real choice of the President has been transferred to the national convention of the winning party, and the mass of voters supporting the party at the polls In this way the deliberative dignified procedure contemplated by the framers of the constitution has been replaced by a popular operation of the first magnitude It fills the land with discussion and agitations for six months or more every four years It puts at stake the ambitions of individuals in quest of power, the interests of classes, and the fortunes of the country Nearly everybody takes part in it from the President, busy re electing himself or helping to select his successor, to ordinary citizens who discourse on the merits of candidates with as much assurance as on the outcome of the latest prize fight The performance involves endless discussions, public and private, oratory uproar, surveys, the election of thousands of delegates to elaborate national conventions, the concentration of opinion on a few ambitious leaders a nation wide propaganda, as the sponsors for various, aspirants exhibit the qualifications of their favourites to the multitude and the expenditure of millions of dollars on publications of their favourites to the multitude and the expenditure of millions of dollars on publications, meetings 'rounding up delegates and 'seeing that goods are delivered'

—*Charles Beard*

प्रत्याशियों के भाग्य का निपटारा करते। हजारों भाषण होते हैं रोशनाई की बाढ़ आ जाती है और करोड़ों डालर खर्च हो जाते हैं।"[1]

## निर्वाचन-प्रणाली के दोष

### ( Defects of the system of election )

संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति को निर्धारित करते समय इसे 'जन-कोलाहल तथा अव्यवस्था' से बचाना चाहा था। अत निर्वाचन-सम्बन्धी मूल योजना का यह उद्देश्य था कि सभ्य नागरिक निर्वाचक चुने जायेंगे और वे किसी उच्च कोटि के अमेरिकन को राष्ट्रपति चुनें। लेकिन दल-प्रथा के विकास के कारण इस उद्देश्य की पूर्ति न हो सकी और निर्वाचन में अनेक दोष घुस आये। निर्वाचक-मंडल का व्यवधान भी अनेक दोषों के लिए उत्तरदायी है।

(1) अल्पमत राष्ट्रपति —सर्वप्रथम, निर्वाचित पद्धति का दोष यह है कि कभी कभी ऐसा व्यक्ति राष्ट्रपति निर्वाचित हो जाता है जिसे निर्वाचक गण के सदस्यों का बहुमत तो प्राप्त होता है, लेकिन देश की जनता का बहुमत प्राप्त न होता है। इस दोष का कारण 'इकाई नियम' (Unit rule ) है जो इस प्रकार है प्रत्येक राज्य मे राजनीतिक दल पृथक् पृथक निर्वाचकों की सूची जनता के समक्ष रखते हैं। जिस दल को सबसे अधिक मत मिलता है, उस दल की सूची जनता द्वारा स्वीकृत समझी जाती है, अर्थात् विजयी दल को उस राज्य के निर्वाचकों की सभी जगहें मिल जाती है। उदाहरणार्थ, यदि ओहियो ( Ohio ) मे रिपब्लिकन निर्वाचक सूची को १५,००,००० मत मिलते हैं और डिमोक्रेटिक निर्वाचक सूची को सिर्फ १,५००,००१ तो ओहियो राज्य के २५ निर्वाचकों के मत डिमोक्रेटिक दल के हो जायगे। इस प्रकार कतिपय बड़े राज्यों में बहुत कम मत अधिक आने पर भी निर्वाचकगण मे उस दल के निर्वाचकों की सख्या बहुत अधिक हो जायगी, यद्यपि दूसरे दल को पूरे राष्ट्र में कुल मिलाकर बहुत ज्यादा मत क्यों न प्राप्त हुआ हो। अत सम्पूर्ण राष्ट्र की जनता का बहुमत प्राप्त नहीं होने पर भी कोई व्यक्ति राष्ट्रपति निर्वाचित हो सकता है। १८६० और १९१२ ई० में क्रमश लिंकन और विल्सन राष्ट्रपति चुने

1, "The pageant of a presidential election in this country is indeed the most remarkable thing of its kind anywhere Hardly a new chief executive settled in the White House with four long years of toil and anxiety ahead of him before plans are afoot for the next supreme test of electoral strength, and as the red letter date approaches, potential candidates emerge, 'booms' are launched personal and party groups spur for advantage in the press, on the floor of congress and in the swirls and eddies of congressional state, and local politics Four or five months before the choice is to be made tumultuous national conventions battle over nominations and platforms A pause inter venes for shaping strategy and throwing the nation wide party machinery into high gear, then the fight is on with steady crescendo, the drama advances from scene to scene until at length, on election day 50 to 55 million people go the polls and settle the fate of the candidates Thousands of speeches have been made, floods of ink spilled millions of dollars spent

—*Ogg and Ray,*

गये क्योंकि निर्वाचकों का बहुमत उन्हें प्राप्त था, लेकिन देश में जनता का बहुमत नहीं। इस प्रकार १८७६ ई० मे हेज ( Hayes ) को टिल्डन ( Tilden ) से करीब ३ लाख मत कम मिला था, फिर भी वह निर्वाचित घोषित हुआ। इस प्रकार कभी कभी अल्पमत राष्ट्रपति (Minority President ) निर्वाचित हो जाते हैं। लेकिन सौभाग्यवश ऐसा कम होता है।

(ii) प्रत्याशी की अपीलीय शक्ति पर जोर — राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention ) की पद्धति ने निर्वाचन को दोषपूर्ण बनाया है। इसके चलते राष्ट्रपति के निर्वाचन पर जन-समूह का प्रभाव अत्यधिक बढ़ गया है। अत राष्ट्रपति के मनोनयन के लिए अभ्यर्थी की योग्यता पर कम ध्यान दिया जाता है, बल्कि ऐसे व्यक्ति को उम्मीदवार चुना जाता है जो अधिक से-अधिक लोगों को अपील कर सके, जैसे श्रम विरोधी, उग्रवादी, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अनुदार तथा रोमन कैथोलिक हो।

(iii) विशिष्ट व्यक्तियों का निर्वाचन नहीं—यह कहा जाता है कि राष्ट्रीय सम्मेलनों के कारण ही प्रतिभाशाली व्यक्ति राष्ट्रपति-पद के लिए खड़ा नहीं हो सकते हैं। मुनरो ने कहा भी है कि संयुक्त राज्य अमेरिका बहुत से व्यक्तियों को राष्ट्रपति-पद पर सुशोभित नहीं कर सका जो सचमुच विशिष्ट राजनीतिज्ञ थे, जैसे—हेमिल्टन, मार्शल, वेब्सटर, कैल्हन, हेरट आदि। लार्ड ब्राइस ने भी एक प्रश्न किया है—"महान् व्यक्ति राष्ट्रपति क्यों नहीं चुने जाते हैं ?"[1] इसका मुख्य कारण यह है कि राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधि असंगत, असैद्धान्तिक तथा स्वार्थपूर्ण होते हैं जिसके परिणामस्वरूप समझौता द्वारा ही किसी अभ्यर्थी को चुना जाता है, उसके गुणों पर कम ध्यान दिया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिनिधि गण स्वतन्त्र नहीं होते, उनके विचार विविध प्रभावों के परिणाम हैं, उनपर अनेकानेक प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ते हैं, जैसे—धनपतियों, विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधि मंडल के बीच लेन देन, प्रेस द्वारा प्रचार तथा गलत-सही 'अफवाहों' के प्रभाव। लेकिन इस आलोचना का यह अर्थ नहीं कि राष्ट्रपति-पद पर कभी विशिष्ट व्यक्ति आसीन ही न हो सके। वाशिंगटन, मेडिसन, जेफरसन, लिंकन, विल्सन, दोनों रूजवेल्ट आदि विशिष्ट व्यक्तित्व के उदाहरण हैं। यदि कोई विशिष्ट व्यक्ति पराजित भी हुआ है तो किसी न किसी कारण से ही।

(vi) प्रत्याशी को शासन का पूर्व अनुभव नहीं —लास्की के वक्तव्य से अमरीकी राष्ट्रपति को निर्वाचन-पद्धति दोषपूर्ण दीख पड़ती है। उसका कहना है कि अमरीकी राष्ट्रपति को शासन का पूर्ण अनुभव विरले ही रहता है जबकि ब्रिटिश प्रधान मन्त्री इस पद पर आसीन होने के पहले पर्याप्त अनुभव प्राप्त कर चुका रहता है, वह शासन के छोटे मोटे पदों पर रह चुका रहता है। अमेरिका में शासन का अनुभव, कांग्रेस तथा मन्त्रिमंडल की सदस्यता आदि

1. "Europeans often ask, and the Americans do not always explain how it happens that this great office the greatest in the world unless we except the papacy to which anyone can rise by his own merits is not more frequently filled by great and striking men "—*Lord Bryce*

राष्ट्रपति के लिए विशेष गुण नहीं समझा जाता। जैसा कि लास्की ने कहा है "वहाँ वकील, सैनिक, किराये से आय प्राप्त करनेवाला व्यक्ति, राजनीतिज्ञ या राजनीति से जीविका चलानेवाला व्यक्ति—इन्हीं वर्गों से प्रत्याशी निर्वाचित होते हैं।"[1] यह अवश्य ही निर्वाचन पद्धति के दोष का परिणाम है।

## राष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रणाली मे सुधार
(Reforms in Presidential Election)

राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति में कुछ दोष हैं। उन दोषो को दूर करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जाते है —

(१) राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचन हो। यह सरल, प्रजातान्त्रिक तथा बहुमत के अनुकूल है,

(२) राज्य निर्वाचको का चुनाव पूरे राज्य (State at large) के आधार पर कर क्षेत्रो (districts) के आधार पर करें,

(३) निर्वाचक गण तथा निर्वाचको का अन्त कर दिया जाय, लेकिन निर्वाचक-मत की पद्धति व्यवहार मे रहे। राज्यों में राष्ट्रपति निर्वाचन के पर्चे (Presidential election ballot) रहें जो लोकप्रिय मत के आधार पर उम्मीदवारों को मिलें,

(४) प्रत्येक राज्य मे प्रत्यक्ष तथा वयस्क-मताधिकार के आधार पर मतदान और राष्ट्रपति-पद के लिए प्रत्याशियो को प्राप्त लोकप्रिय मतो के अनुपात मे निर्वाचक मत (Electoral Vote) मिलें।

यद्यपि ये सभी सुझाव देशवासियो के समक्ष एक एक करके रखे जा चुके हैं, लेकिन जनता का किसी को भी सतोषप्रद समर्थन प्राप्त न हो सका है।

## राष्ट्रपति-पद के लिए योग्यता
(Qualifications of the Presidency)

संविधान की धारा २ (४) मे राष्ट्रपति पद की योग्यताओ का उल्लेख है —

(क) सयुक्त-राज्य अमेरिका का 'जन्मत नागरिक' (Natural born citizen) हो,

(ख) ३५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो,

(ग) कम-से-कम १४ वर्ष तक अमेरिका मे रह चुका हो।

## वेतनादि
(Pay, Emoluments, etc)

राष्ट्रपति के वेतन, भत्ते आदि के सम्बन्ध मे सविधान मौन है। अनुच्छेद २, धारा १ मे कहा गया है कि राष्ट्रपति को निर्धारित समय पर सेवाओ के लिए प्रतिकार (Compensation) दिया जायगा। अत कांग्रेस राष्ट्रपति के वेतन या अन्य परिलाभ को निश्चित करती है जिन्हें उसके

1 "The lawyer, the soldier, the rentier and politician the man who lives by his earnings as a politician these are the types from whom the candidates have been chosen" —Laski

कायकाल मे घटाया या बढाया नही जा सकता। १९४९ ई० मे इसके वेतन को ७५,००० डालर से बढाकर १ लाख डालर प्रतिवर्ष कर दिया गया। इसके अतिरिक्त उसे ५०,००० डालर प्रतिवर्ष कर-मुक्त भत्ता दिया जाता है, यात्रा, शासनिक, मनोरञ्जन, ह्वाइट हाउस (White House) की व्यवस्था, आदि का खर्च सरकार ही ढोती है। उसे शासन की ओर से सुसज्जित जलयान तथा वायुयान भी प्राप्त है।

## उन्मुक्तियाँ

(Immunities)

यद्यपि सविधान मे इस सम्बन्ध में कुछ नही कहा गया है, फिर भी परम्परा के अनुसार किसी अपराध के लिए राष्ट्रपति को गिरफ्तार नही किया जा सकता है, न उसे किसी न्यायालय मे साक्षी या प्रतिवादी के रूप में ही बुलाया जा सकता है और न उसके विरुद्ध परमादेश (Mandamus) या आदेश (Injunction) ही जारी कर सकता है। उसपर केवल महाभियोग (Impeachment) का मुकदमा चलाया जा सकता है और इस सम्बन्ध मे उसे सीनेट मे बुलाया जा सकता है।

## पदच्युति

(Removal)

भारत के राष्ट्रपति के सदृश सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को महाभियोग (Impeachment) के द्वारा कायकाल के अन्तर्गत ही पदच्युत किया जा सकता है। अमरीकी सविधान में महाभियोग की व्यवस्था है। इसका अर्थ है, देशद्रोह, घुसखोरी या अन्य गम्भीर अपराधो के कारण राज्य के किसी ऊँचे राजनीतिक पदाधिकारी पर विधानपालिका द्वारा चलाया गया मुकदमा। यह अमरीकी राष्ट्रपति पर महाभियोग (Impeachment) प्रतिनिधि सभा के बहुमत के प्रस्ताव से चलाया जाता है। उनकी सुनवाई सीनेट करती है। उस समय सीनेट की अध्यक्षता सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश करता है। दो तिहाई बहुमत से सीनेट राष्ट्रपति को अपराधी घोषित कर सकता है। अबतक केवल एक ही राष्ट्रपति जॉनसन के विरुद्ध महाभियोग चलाया गया है जो दोषी सिद्ध नही हो सका।

## ४ राष्ट्रपति का कार्यकाल

(Presidential Term of office)

**फिलाडेल्फिया सम्मेलन का निर्णय** — सवैधानिक सम्मेलन (Constitutional Convention) मे राष्ट्रपति की काय विधि एक विवादास्पद प्रश्न था। मुख्यत तीन सुझाव रखे गये—(१) जीवन पर्यन्त की अवधि, (२) ६ या ७ वर्ष बिना पुनर्निर्वाचन के, और (३) ४ वर्ष पुनर्निर्वाचन की स्वतन्त्रता के साथ। प्रथम सुझाव को अप्रजातान्त्रिक समझा गया। बिना पुनर्निर्वाचन के ७ वर्ष की पदावधि के पक्ष मे अनेक तर्क दिये गये और आज भी दिये जाते हैं। टाफ्ट (Taft) ने कहा है कि यह राष्ट्रपति को "साहस तथा स्वतन्त्रता" (Courage and Independence) प्रदान करेगा और पुनर्निर्वाचन के प्रयास मे उसकी शक्ति एव योग्यता का अपव्यय न होगा। लेकिन इसके विपक्ष मे कहा जाता है कि सात वर्ष की लम्बी अवधि मे

जनमत मे परिवर्तन हो सकता है, फलत जनमत तथा कार्यपालिका के विचारो में अनुरूपता न रह पायगी। हैमिल्टन (Hamilton) के पुनर्निर्वाचन के साथ चार वर्ष की पदावधि का जोरदार समर्थन किया। उसने बतलाया कि यह योजना राष्ट्रपति को प्रवीण शासन सचालन के लिए प्रोत्साहित करेगी, नीति मे स्थिरता आयगी तथा पुनर्निर्वाचन के कारण राष्ट्र को कार्यपालिका के अनुभव का लाभ प्राप्त होगा। उपर्युक्त सुझावो का विभिन्न दृष्टिकोण से निरीक्षण करते हुए सविधान निर्माताओं मे पुनर्निर्वाचन के साथ ४ वर्षीय अवधि पर समझौता हुआ और इसे सविधान मे उपबन्धित किया गया।

दो अवधियो का बन्धन —लेकिन एक ही व्यक्ति कितनी बार राष्ट्रपति पद पर पुनर्निर्वाचित हो सकता है, इस प्रश्न पर सविधान निर्माता मौन ही रहे। फिर भी अमेरिका मे एक परम्परा बन गयी कि कोई व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति निर्वाचित नही हो सकता है। प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन ने इस प्रथा का सूत्रपात किया था। इस प्रथा का १५० वर्षों तक पालन हुआ। यद्यपि ग्रान्ट (Grant) और थियोडोर रूजवेल्ट (Theodore Roosevelt) ने तृतीय बार निर्वाचित होने का प्रयत्न कर इस प्रथा को भग करने का असफल प्रयास किया था, परन्तु १९४० ई० मे राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट (Franklin D Roosevelt) ने तृतीय बार और १९४४ ई० मे चतुर्थ बार राष्ट्रपति-पद पर निर्वाचित होकर इस सुदृढ परम्परा का उल्लघन किया। लेकिन अमेरिका मे द्वि पदावधि की परम्परा को अत्यधिक समर्थन प्राप्त है। अत १९५१ ई० मे २२वें सशोधन द्वारा यह उपबन्धित कर दिया गया कि कोई व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित नही हो सकता है। दो बार से अधिक पुनर्निर्वाचन के विरोधियो का कहना है कि अधिक लम्बी अवधि तक पदासीन रहने पर कोई राष्ट्रपति एक ऐसे शासन यन्त्र का निर्माण कर सकता है जिसके माध्यम से वह सरकार तथा जनता को नियन्त्रित करेगा। लेकिन द्वि पदावधि से अधिक पुनर्निर्वाचन के समर्थको की राय है कि राष्ट्रपति कभी भी निरकुश नहीं बन सकता, क्योकि उस पर चुनावो के माध्यम से विधायिको नियन्त्रण और न्यायालय के माध्यम से न्यायिक नियन्त्रण रहेगा। फिर भी अमेरिकावासी द्वि पदावधि के पक्ष मे ही हैं।

## ५ उत्तराधिकार

(Succession)

सविधान के अनुच्छेद २, धारा १ द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि यदि राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाय तो उप-राष्ट्रपति उत्तराधिकारी होगा, और यदि राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति इन दोनो के पद रिक्त हो जायें तो काग्रेस यह निर्णय करेगी कि कौन अधिकारी राष्ट्रपति पद पर कार्य करेगा। १२ वाँ सशोधन (१९३३ ई०) द्वारा यह भी व्यवधान किया गया है कि यदि निर्धारित समय पर नया राष्ट्रपति निर्वाचित न होने या अर्हतायुक्त (Qualified) न होने के कारण पदासीन न हो सके तो नव-निर्वाचित उप राष्ट्रपति राष्ट्रपति का कार्य करेगा, और यदि सयोगवश नया उप-राष्ट्रपति भी पूर्ण रूप मे अर्हतायुक्त (Qualified) नही हो तो काग्रेस आज्ञा देगी कि कौन व्यक्ति राष्ट्रपति के पद पर कार्य करेगा। लेकिन इस स्थिति में राष्ट्रपति पद पर आसीन उपराष्ट्रपति या अन्य कोई व्यक्ति तभी तक कार्य करेगा जब तक कि राष्ट्रपति या उप राष्ट्रपति

अपने पद के लिए अर्हता अर्जित न कर ले। १८८६ ई० मे कांग्रेस ने उत्तराधिकार का क्रम निश्चित किया था, लेकिन १९४७ ई० मे राष्ट्रपति एव उपराष्ट्रपति के उत्तराधिकार का नया क्रम कांग्रेस ने निर्धारित किया जो यों है—प्रतिनिधि सभा स्पीकर, सीनेट का तत्कालीन अध्यक्ष, १८८६ ई० के अधिनियम मे वर्णित कार्यपालिका-विभागों के अध्यक्ष, परराष्ट्र मन्त्री, अर्थमन्त्री, युद्ध-मन्त्री, न्यायाधिपति, डाक मन्त्री, नौ-सेना मन्त्री और गृह-मन्त्री। १९४५ ई० मे इन विभागो की क्रमबद्ध सूची मे क्रमश कृषि मन्त्री, वाणिज्य-मन्त्री और श्रम मन्त्री के पद जोड दिये गये।

## ६ राष्ट्रपति की शक्तियाँ और कृत्य

### (Powers and Functions of the President)

शक्तियों के स्रोत (Sources of Powers) —संविधान निर्माताओ ने राष्ट्रपति की शक्तियो का अत्यन्त सक्षिप्त वर्णन किया है। लेकिन समय के विकास के साथ उसमे अनेक परिवर्तन हुए तथा अपूर्वभावित वृद्धि हुई। इस परिवर्तन एव वृद्धि के कारण विभिन्न स्रोत हैं जिनमे निम्नलिखित प्रमुख हैं —

(१) संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional Provisions),

(२) कांग्रेस के अधिनियम (Statutes),

(३) सधियाँ, प्रथाएँ एव पूर्वभापियाँ (Treaties, Customs and Precedents),

(४) न्यायिक निर्वचन (Judicial Interpretation)।

(i) संवैधानिक उपबन्ध —राष्ट्रपति की शक्तियों का प्रथम स्रोत सविधान है। लेकिन इस सम्बन्ध मे सविधान के उपबन्ध (provisions) थोडे तथा सक्षिप्त हैं। फिर भी यह स्पष्ट कर दिया गया है कि 'राष्ट्रपति प्रशासन सम्बन्धी शक्तियो का उपयोग करेगा'। अनेक प्रशासकीय शक्तियों का उल्लेख भी कर दिया गया है।

(ii) कांग्रेस के अधिनियम :—कांग्रेस के अधिनियम (Statutes) भी प्रमुख स्रोत है। कांग्रेस परिनियमो द्वारा राष्ट्रपति को उन नीतियों के निर्धारण का अधिकार प्रदान करती है जिनके सुदृढव्यापी परिणाम हो सकते हैं अर्थात्, अपनी विधियो के अन्तर्गत कांग्रेस राष्ट्रपति को स्वविवेक शक्ति (Discretionary Power) सौंपती है। उदाहरणस्वरूप १९३३ ई० म कांग्रेस ने उसे डालर मे सोने की मात्रा कम करके, अतिरिक्त मुद्रा-पत्र (Paper money) निकालने और आंशिक चलाथ (Partial Currency) के रूप मे चाँदी खरीदने की शक्ति प्रदान की, १९४१ ई० में उधार-पट्टा अधिनियम (Land Lease Act) द्वारा मित्रराष्ट्रों को युद्ध-सामग्री भेजने की स्वविवेक शक्ति दी। आधुनिक काल मे विश्व के अन्य राष्ट्रो को आर्थिक एव सैनिक अनुदान के सम्बन्ध मे राष्ट्रपति को पर्याप्त स्वविवेक शक्ति प्राप्त है।

(iii) सन्धियाँ प्रथाएँ एव पूर्वभापियाँ —राष्ट्रपति को कुछ शक्तियाँ सन्धियों (Treaties), प्रथाओ (Customs) तथा पूर्वभापियो (Precedents) द्वारा प्राप्त हुई हैं। उदाहरणार्थ वह दल का नेता बन गया है, युद्ध, आतरिक अशाति या आर्थिक अव्यवस्था जैसे राष्ट्रीय सकटो का सामना करने का उत्तरदायित्व उसे प्राप्त हो गया है, सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial courtesy) के विकास ने उनकी नियुक्ति-सविधि मे मौलिक परिवर्तन लाया है।

ये सभी असवैधानिक विकास-प्रथाओं तथा पूवभापियों की ही देन है। अत राष्ट्रपति की शक्तियों को विकास का फल (A child of growth) कहा जा सकता है।

(iv) न्यायिक निर्वचन —राष्ट्रपति की शक्तियो और कृत्यों के स्रोत के रूप मे न्यायिक निवचन (Judicial Interpretation) का भी प्रमुख स्थान है। न्यायालय दो रूप मे राष्ट्रपति की शक्तियो में कमी या वृद्धि करते हैं। प्रथम, न्यायालयो मे सविधान के उपबन्धो के अनेक ऐसे निर्वचन किये हैं, जिनसे राष्ट्रपति की शक्तियो मे वृद्धि हुई है। द्वितीय, अनेक प्रश्नो पर सविधान मौन है और वहाँ न्यायालयो के निणय ही अन्तिम समझे जाते हैं। उदाहरणार्थ, सविधान द्वारा राष्ट्रपति को पदाधिकारियो की नियुक्ति का अधिकार है, परन्तु सर्वोच्च न्यायालय के निणय के अनुसार वह बिना सिनेट की स्वीकृति के पदाधिकारियो को पदच्युत कर सकता है, राष्ट्रपति को अपराधियो के क्षमादान का अधिकार है, परन्तु वह सर्वोच्च न्यायालय के निणय के अनुसार किसी अपराधी को दोष प्रमाण के पूव भी क्षमा कर सकता है।

## राष्ट्रपति के अधिकार के सिद्धात
### (Principles of Presidential Authority)

अमरीकी राष्ट्रपति के अधिकार के चरित्र और विस्तार के बारे मे तीन विभिन्न सिद्धात प्रतिपादित किये गये हैं—

(क) सावैधानिक सिद्धात (Constitutional Theory),
(ख) नेतृत्व सिद्धांत (Stewardship Theory),
(ग) विशेपाधिकार सिद्धात (Prerogative Theory)।

(क) सवैधानिक सिद्धात —सवैधानिक सिद्धात के प्रतिपादको का कहना है कि राष्ट्रपति के सभी कार्यों का आधार सविधान मे उल्लिखित शक्तियाँ या निहित शक्तियाँ (Implied powers) हैं। इनसे बाहर राष्ट्रपति का कोई अधिकार नही है। टाफ्ट (Taft) इस सिद्धात का प्रबल समथक था।

(ख) नेतृत्व सिद्धांत —नेतृत्व सिद्धात के अनुसार जिन कार्यों को करने का सविधान या विधि द्वारा निषेध कर दिया गया है उन्हें छोडकर राष्ट्र की आवश्यकता को देखते हुए राष्ट्रपति सभी काय कर सकता है। इस सिद्धात का आधार है—राष्ट्रपति जनता का नेता (Steward of the people) है। राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट इस सिद्धात का प्रमुख प्रतिपादक था।

(ग) विशेपाधिकार सिद्धात।—विशेपाधिकार सिद्धात का अर्थ है, विधि के आदेश के बिना या कभी-कभी उसके विरुद्ध भी सावजनिक हित मे अपने विवेक से काय करने का अधिकार। इस सिद्धात का प्रतिपादक राष्ट्रपति फ्रैकलिन रूजवेल्ट था, जिसने 'सकट' और 'सावजनिक हित' के आवरण मे अनेक कानूनो की अवहेलना की।

## राष्ट्रपति की शक्तियो का वर्गीकरण
### (Classification of powers of the President)

यों तो राष्ट्रपति की शक्तियों को विभिन्न लेखको ने पृथक पृथक अनेक वर्गों मे रखा है, लेकिन अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से हम उन्हें निम्नलिखित चार शीर्षकों के अन्तगत रखेंगे —

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive powers),
(ख) विधायिनी शक्तियाँ (Legislative powers),

(ग) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial powers),

(घ) राष्ट्र के नेता के रूप में (The President as a National Leader)।

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive powers) —संविधान की धारा २ खड १ द्वारा संयुक्त-राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति मे समाहित कर दी गयी है, जिसका अध्ययन अनेक उपशीर्षकों के अतर्गत किया जा सकता है —

(i) शासन सचालन —राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रमुख प्रशासक है। उस पर संयुक्त राज्य के शासन-सचालन (Administration) का पूर्ण उत्तरदायित्व है। सघीय सरकार के समस्त प्रशासन सम्बन्धी कार्य राष्ट्रपति द्वारा ही सचालित होते हैं। यद्यपि प्रशासकीय विभागो के संगठन तथा विस्तार का अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है, परन्तु उनके पुनर्गठन तथा कार्यों के निरीक्षण का अधिकार राष्ट्रपति को है। कार्यपालिका क्षेत्र मे सर्वोच्च होने के नाते राष्ट्रपति का यह कर्त्तव्य है कि वह देखे कि देश के सविधान, सविधियो एव न्यायपालिका के निर्णयो की समस्त देश मे कार्यान्विति हो रही है या नही। शासन सचालन के लिए राष्ट्रपति को अध्यादेश अथवा अनुदेश, नियम उपनियम या आदेश जारी करने का अधिकार है। राज्य के समस्त विभागो के अध्यक्षो तथा अधीनस्थ कर्मचारियो को उसकी आज्ञा का अनिवार्यत पालन करना पडेगा। उसकी इच्छा के प्रतिकूल कार्य करनेवाले अधिकारियो को वह पदच्युत कर सकता है और सघीय विधियो के उल्लघन करनेवाले के विरुद्ध मुकदमा चलाने के लिए महाधिवक्ता (Attorney General) को आदेश दे सकता है। अन्तत वह प्रत्येक विभाग के अधिकारियो से किसी भी विषय पर प्रतिवेदन या सम्मति की माग कर सकता है। इस प्रकार राष्ट्रपति राष्ट्रीय प्रशासन का प्रमुख सचालक है तथा अन्य अधिकारियो का कर्त्तव्य है कि उसकी आज्ञाओ का निष्ठापूर्वक पालन करें।

(ii) विधि प्रवर्त्तन की शक्ति —राष्ट्रपति की दूसरी शक्ति विधि प्रवर्त्तन से सम्बन्धित है। सविधान के अनुच्छेद २, खण्ड १ के अनुसार राष्ट्रपति को पद-ग्रहण के समय यह शपथ लेनी पडती है कि 'वह संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की रक्षा और उसका पालन करेगा।" अर्थात्, वह देश की विधियो को निष्ठापूर्वक क्रियान्वित करेगा। विधियो मे सधियाँ भी सम्मिलित हैं। विधियो या सविधियो के प्रवर्त्तन मे हिंसायुक्त प्रतिरोध के कारण वह देश की सशस्त्र सेनाओ का प्रयोग कर सकता है। १८९४ ई० मे राष्ट्रपति क्लीवलैंड ने इलिनोयस के गवर्नर के विरोध प्रदर्शन के बावजूद शिकागो नगर मे सशस्त्र सैनिक भेजे थे, जहाँ पर रेलवे हडताल होने के कारण वाणिज्य और डाक व्यवस्था मे गडबडी होने की सम्भावना थी। १९२२ ई० मे राष्ट्रपति हार्डिंग ने एक हडताल को दबाने के लिए सशस्त्र सैनिको को तैनात रहने का आदेश दिया था। १९४४ ई० में राष्ट्रपति द्वारा हडतालियो द्वारा अनुरोध को नही मानने पर, नार्थ अमेरिकन एयरप्लेन कारपोरेशन (North American Airplane Corporation) शिल्पयन्त्र सामग्री पर अधिकार करने के लिए सैनिक भेजे थे। इसी प्रकार राष्ट्रपति आइसन हावर ने गवर्नर के विरोध के बावजूद लिट्ल रॉक स्कूल समन्वय विवाद (Little Rock School Integration Dispute) के सम्बन्ध मे सघीय सेना का उपयोग किया था।

(iii) नियुक्ति तथा पदच्युति की शक्ति —राष्ट्रपति की शक्तियो मे नियुक्ति-सम्बन्धी शक्ति का अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान है। यह शक्ति राष्ट्रपति के हाथ में एक कार्यसाधक भी है, क्योंकि इसके माध्यम से अनेकों सघीय अधिकारियो की निष्ठा उसे प्राप्त होती है तथा कांग्रेस

के सदस्यों की सक्रिय सहायता मिलती है। राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति के दो वैधिक आधार हैं (१) संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार, और (२) कांग्रेस द्वारा प्रदत्त अधिकार। संविधान राष्ट्रपति को सिनेट की अनुमति राजदूतों, मन्त्रियों, वाणिज्य दूतों, न्यायालयों के न्यायाधीशों या अन्य ऐसे अधिकारियों, जिनकी नियुक्ति का संविधान में कोई व्यवधान नहीं है, की नियुक्ति का अधिकार देता है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस भी विधि द्वारा कतिपय छोटे छोटे अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति या न्यायालयों या विभागीय अध्यक्षों को दे सकती है। इस प्रकार शासन के प्राधिकारियों का दो विभाग कर दिया गया है—(१) उत्कृष्ट प्राधिकारीगण (Superior officers), जैसे—विभागीय अध्यक्ष, न्यायाधीश, कूटनीतिज्ञ, सेनापति, आदि, (२) अपकृष्ट अधिकारीगण (Inferior Officers), जैसे अधीनस्थ कर्मचारी। उत्कृष्ट प्राधिकारियों की नियुक्ति में सीनेट का अनुमोदन अनिवार्य तथा प्रभावपूर्ण है, लेकिन अपकृष्ट अधिकारियों की नियुक्ति में राष्ट्रपति पर प्रतिबन्ध नगण्य है। सच पूछा जाय तो अधिकांश नियुक्तियों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति व्यवहारतः स्वतन्त्र है। विशेषतः स्थानीय पदों पर वह एक विशेष पद्धति के अनुसार नियुक्ति करता है जिसे सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) कहते हैं। इस प्रथा का अर्थ है कि संघीय वकील, पोस्टमास्टर, कलक्टर, प्रभृति स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति में राष्ट्रपति सम्बन्धित राज्य के उन सीनेट-सदस्यों से मन्त्रणा करता है जो उसके दल के होते हैं। यदि राष्ट्रपति ऐसा नहीं करे तो सीनेट उसकी नियुक्ति को अस्वीकार कर सकती है। उदाहरणार्थ सिनेट ने राष्ट्रपति द्वारा की गयी वर्जीनिया संघीय जिला न्यायालय के पद पर फ्लाइड एच० राबर्ट की नियुक्ति को इसी आधार पर अस्वीकार कर दिया था। व्यवहारतः राष्ट्रपति को नियुक्तियों के सम्बन्ध में व्यापक अधिकार तथा स्वतन्त्रता प्राप्त है, क्योंकि ९५ प्रतिशत नियुक्तियाँ कांग्रेस की विधियों के अन्तर्गत होती हैं, जिनके लिए सिनेट के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं पड़ती।

संविधान प्राधिकारियों को पदच्युत करने की स्पष्ट शक्ति राष्ट्रपति को नहीं देता है। केवल देशद्रोह, घूसखोरी या अन्य जघन्य अपराधों के कारण अधिकारियों को महाभियोग (Impeachment) की प्रक्रिया द्वारा पदच्युत करने का संविधान में व्यवधान है। लेकिन अक्षमता (incompetence) के अभियोग पर इन्हें पदच्युत करने की प्रक्रिया के सम्बन्ध में संविधान मौन है। न्यायालय यह अधिकार राष्ट्रपति को देता है। मेयर्स बनाम संयुक्त राज्य (१९२६ ई०) में सर्वोच्च न्यायालय ने बतलाया है कि जिन्हें राष्ट्रपति नियुक्त करता है, उन्हें हटाने का उसे पूरा अधिकार है। इस अधिकार को कांग्रेस विधि द्वारा सकुचित नहीं कर सकती। लेकिन निम्नांकित तीन प्रकार के पदाधिकारियों को राष्ट्रपति अपने मन से पदच्युत नहीं कर सकता है :—

(क) संघीय न्यायालय के न्यायाधीश, जिन्हें महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।

(ख) कांग्रेस विधि द्वारा संस्थापित स्वतन्त्र बोर्ड या संस्था के सदस्यों को कांग्रेस द्वारा निर्धारित प्रक्रिया से अपदस्थ किया जा सकता है।

(ग) लोक सेवा नियमों (Civil Service Rules) के अन्तर्गत नियुक्त अधिकारियों को राष्ट्रपति पदच्युत कर सकता है लेकिन कुछ निश्चित नियमों के अन्तर्गत ही।

(iv) **सैनिक शक्तियाँ** —संविधान राष्ट्रपति को स्थल सेना तथा नौ सेना का प्रधान सेनापति नियुक्त करता है। जब जनपद-सैन्य (State Militia) को पूरे राष्ट्र की सेवा के लिए आहूत किया जाता है, तब वह उसका भी प्रधान सेनापति हो जाता है। राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श से सैनिक तथा नौ सैनिक मन्त्रियो को नियुक्त करता है और युद्ध काल मे स्वविवेक से वह उन्हे पदच्युत भी कर सकता है। यद्यपि युद्ध की घोषणा का अधिकार कांग्रेस को है, लेकिन राष्ट्रपति ऐसी परिस्थिति उत्पन्न कर सकता है कि कांग्रेस के लिए युद्ध घोषित करने के अतिरिक्त और कोई चारा ही न रहे। उदाहरणस्वरूप, राष्ट्रपति मैकिनले (Mackinlay) ने युद्धपोत हवाना भेज कर स्पेन से युद्ध अवश्यम्भावी कर दिया, १९१८ ई० में विल्सन ने रूस मे युद्ध की स्थिति नहीं रहने के बावजूद मित्र राष्ट्रीय सेनाओं के सहायतार्थ साइबेरिया में सेना भेजी थी, द्वितीय महायुद्ध के समय १९४१ ई० मे अमेरिका ने जर्मनी से युद्ध की घोषणा की, यद्यपि १९४० में ही युद्ध शुरू हो चुका था, १९५० तो ट्रूमैन ने कांग्रेस से अनुमति लिये बिना ही अमरीकी सशस्त्र सेनाओं को कोरिया भेज दिया था और 'क्यूबा संकट' राष्ट्रपति केनेडी के व्यक्तिगत निर्णय का परिणाम था।

युद्ध-काल मे राष्ट्रपति की शक्तियो मे अत्यधिक वृद्धि हो जाती है। यहाँ तक कि वह एक संवैधानिक अधिनायक (Constitutional dictator) बन जाता है। युद्ध का पूर्ण संचालन उसके हाथ मे चला आता है। वह सेनाओ को एकत्र करने, जहाजी बेडा स्थापित करने तथा राज्यो के जनपद-सैन्य को तैयार होने का आदेश देता है। कांग्रेस युद्ध काल में प्राय निरकुश व्यवस्थापन (Blanket Legislation) पास करके राष्ट्रपति को घरेलू और विदेशी मामलो मे स्वविवेकी अधिकार (Discretionary Authority) के प्रयोग का अधिकार दे देती है। प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध मे क्रमश विल्सन और रूजवेल्ट कांग्रेस विधियों से अपार शक्तियाँ प्राप्त हुई थीं जिससे वे व्यूह रचना कर सकें। देश की सामरिक औद्योगिक शक्ति को बढा सकें तथा देश की अर्थ-व्यवस्था को युद्ध के अनुकूल बना सकें।

जैसे कि हम पहले ही देख चुके है, देश के किसी भी कोने मे आन्तरिक शान्ति तथा सुव्यवस्था को बनाये रखने के लिए राष्ट्रपति सेनाओ का प्रयोग कर सकता है।

(v) **राष्ट्रपति और वैदेशिक सम्बन्ध** —संविधान में यह स्पष्ट रूप से कहीं नहीं कहा गया है कि मुख्यत राष्ट्रपति ही वैदेशिक नीति का स्रष्टा या अधिकारी प्रतिनिधि (Chief Spokesman) है। लेकिन संवैधानिक निर्वाचनो तथा व्यवहारों के फलस्वरूप वह वैदेशिक सम्बन्ध का एकमात्र संचालक बन गया है। इस सम्बन्ध मे भी कार्यों का उत्तरदायित्व उसी के सिर पर है। सर्वोच्च न्यायालय ने १९३६ के करटिस राइट (Curtiss Wright) नामक मुकदमे मे कहा था कि राष्ट्रपति ही पूर्ण रूप से संघीय शासन का वैदेशिक सम्बन्धों के निर्वहन में अधिकृत प्रवक्ता तथा साधन है। इस अधिकार के उपभोग के लिए राष्ट्रपति को कांग्रेस के अधिनियम की आवश्यकता नहीं है। इसको शासन के अन्य अधिकारों की भाँति प्रयोग किया जा सकता है केवल शर्त यह है कि संविधान के उपबन्धों के

अनुसार यह अधिकार प्रयुक्त होते रहे।"[1] राष्ट्रपति के विदेश-सम्बन्धी कर्त्तव्यों के अन्तगत निम्नलिखित प्रमुख काय आते हैं —

(१) राष्ट्रपति विदेशी राज्यो में राजदूतों की नियुक्ति करता है, जिसका सिनेट द्वारा अनुसमथन आवश्यक है। प्राय सिनेट द्वारा स्वीकृति मिल ही जाती है। भारत मे भूतपूर्व अमरीकी राजदूत प्रो० गॉलब्रेथ ( Prof Galbrith ) की नियुक्ति मे सिनेट ने गुप्त रूप से कुछ हिचकिचाहट दिखायी थी।

(२) राष्ट्रपति का दूसरा काय है, विदेशी राज्यो के राजदूतो मे प्रमाण-पत्र स्वीकार या अस्वीकार करना। विदेशी राजदूत सवप्रथम राष्ट्रपति से मिलते तथा अपने राज्य के प्रधान का प्रमाण पत्र ( Credentials ) पेश करते हैं। राष्ट्रपति उसे स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकता है। इसके अलावे राष्ट्रपति प्रमुख विदेशी अतिथियो का भी स्वागत करता है।

(३) वैदेशिक मामलो से सम्बन्धित राष्ट्रपति का एक प्रमुख काय विदेशी राज्यों तथा सरकारो को मान्यता प्रदान करना है। १९०२ ई० मे राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट ने पनामा के नये राज्य को मान्यता प्रदान की थी। राष्ट्रपति विल्सन ने मैक्सिकन राज्यो को मान्यता नहीं दी थी। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने रूस को १९३३ ई० में मान्यता प्रदान की। १९४० ई० मे जर्मनी मे वाणिज्य-दूतावास को बन्द कर दिया गया।

(४) राष्ट्रपति विदेशी सरकारो से सम्बन्ध स्थापित करता है, दूतावास खोल कर या सन्धियों द्वारा।

(५) वैदेशिक नीति से सम्बन्धित राष्ट्रपति का सबसे प्रमुख कार्य विदेशी राज्यों से सन्धियाँ या समझौता करना है। लेकिन सन्धियो के लिए सिनेट का अनुमोदन आवश्यक है। इसके अन्तगत सिनेट ने विल्सन के राष्ट्रसघ (League of Nations ) की सदस्यता की नीति को ठुकरा दिया। लेकिन कभी-कभी राष्ट्रपति सीनेट के अनुमोदन की उपेक्षा भी कर सकता है, जैसे कार्यपालिका ईकरारनामा ( Executive Agreement ) द्वारा—बॉक्सर अधिलेख ( Boxer Protocol ), अटलान्टिक चाटर ( Atlantic Charter ) आदि। राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा प्रदत्त अधिकार के अन्तगत अन्य राष्ट्रो से समझौता कर सकता है, जैसे १९३४ ई० के परस्पर सम्बन्ध सूचक व्यापार अधिनियम ( Reciprocal Trade Act of 1934 ) द्वारा राष्ट्रपति को विदेशा के साथ व्यापारिक समझौता करने का अधिकार दिया गया था। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति गुप्त कूटनीति ( Secret Diplomacy ) का भी सहारा ले सकता है और अन्य देशों से गुप्त समझौता कर सकता है, जैसे थियोडोर रूजवेल्ट ने जापान से किया था और फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने मित्रराष्ट्रों से।

(६) राष्ट्रपति विदेश नीति का उपक्रमण करता है। वह नीति निर्धारण करता तथा उसे सचालित करने के लिए आवश्यक यन्त्रो का निर्माण करता और अनिवार्य कदम उठाता है।

1 "The exclusive power of the President as the sole organ of the Federal Government in the field of international relations a power which does not require as a basis for its existence an act of Congress, but which like every other governmental power must be exercised in subordination to the applicable provisions of the Constitution"

(७) अन्तत वदेशिक सम्बन्ध के अन्तगत राष्ट्रपति विदेशो मे अमरीकी नागरिकों तथा अमेरिका मे विदेशी नागरिको की रक्षा करता है। हाल मे क्यूबा के विरुद्ध अमरीकी राष्ट्र द्वारा उठाये गये कदमो के निर्धारण मे इस उद्देश्य का बहुत बडा हाथ था।

(vi) क्षमादान, प्रविलम्बन और सार्वक्षमा की शक्ति —अधिकाश राज्य प्रधानो को यह अधिकार दिया जाता है कि वे किसी अभियुक्त को क्षमा-प्रदान ( Pardon ) करें, दण्ड को प्रविलम्बित करें या बहुत-से अभियुक्तो को सावक्षमा ( Amnesty ) प्रदान करें। सयुक्त राज्य के राष्ट्रपति को भी ये अधिकार प्राप्त हैं। लेकिन उसके अधिकार पर दो निबन्ध हैं, वह राज्य की विधि के विरुद्ध किये गये अपराधो को और महाभियोग द्वारा दिये गये दण्ड को क्षमा नही कर सकता है।

(vii) राष्ट्रपति और सकट —अमरीकी सविधान मे स्पष्ट किसी सकट-काल की व्यवस्था नही की गयी है। लेकिन राष्ट्रपति ने सकटकालीन शक्तियो का प्रयोग किया है। इसके दो आधार हैं सैनिक शक्ति तथा देश मे विधियो का उचित पालन। लेकिन नियन्त्रण और सतुलन' के सिद्धात के कारण राष्ट्रपति इस शक्ति का प्रयोग निर्बाध रीति से नही कर सकता है। इस पर तीन प्रतिबन्ध हैं —

(१) सकट वास्तविक होना चाहिए,

(२) सकट से सम्बन्धित काग्रेस की पूव विधि न हो,

(३) सकट की आकस्मिक उत्पत्ति के कारण काग्रेस को समुचित कदम उठाने का अवसर न मिल पाया हो।

## (ख) विधायिनी शक्तियाँ
### ( Legislative Powers )

'प्रधान विधायक' —अमरीकी शासन-व्यवस्था में राष्ट्रीय कायपालिका और राष्ट्रीय व्यवस्थापिका शासन-शक्ति के पृथक् पृथक केन्द्र स्थल हैं। सविधान के अनुसार "समस्त विधायिनी शक्तियाँ" काग्रेस मे निहित हैं और "कायपालिका शक्ति" राष्ट्रपति में। लेकिन यह भ्रान्ति मूलक धारणा है कि राष्ट्रपति कवल कायकारिणी शक्ति का ही अधिकारी है, विधायिनी शक्ति से उसका कोई सम्बन्ध नहीं। वस्तुत संविधान निर्माताओ के 'नियन्त्रण और सतुलन' सिद्धांत के अन्तगत राष्ट्रपति को विधि के क्षेत्र मे हस्तक्षेप का अधिकार दिया है। तात्पय यह है कि संविधान में यह उपबन्धित है कि राष्ट्रपति विधि निर्माण मे काग्रेस को सहयोग प्रदान करेगा तथा उसे नियन्त्रित करेगा। इतना ही नहीं, सविधान के अतिरिक्त भी ऐसे अन्य साधन हैं, जिनके माध्यम से राष्ट्रपति विधि-निर्माण के सम्बन्ध में काग्रेस को प्रभावित करता है। निष्कर्षत विधि के क्षेत्र मे भी राष्ट्रपति का पर्याप्त प्रभाव है, यहाँ तक कि उसे 'प्रधान विधेयक' ( Chief Legislator ) कहा गया है। विधि के क्षेत्र मे राष्ट्रपति के काय को दो भागों मे बाँटा जा सकता है —

(१) सवैधानिक उपबन्ध ( Constitutional provisions ),

(२) अतिरिक्त सवैधानिक साधन ( Extra Constitutional weapons )।

(१) संवैधानिक उपबन्ध ( Constitutional provisions ) — सवैधानिक उपबन्ध के द्वारा राष्ट्रपति को जो विधायिनी शक्तियाँ प्राप्त हैं, उनका अध्ययन और शीर्षकों के अन्तगत किया जा सकता है —

(i) कांग्रेस के अधिवेशनों पर नियन्त्रण —सर्वप्रथम कांग्रेस के अधिवेशनो पर राष्ट्रपति का कहाँ तक नियन्त्रण है हम इसकी चर्चा करेंगे। भारत तथा ग्रेट ब्रिटेन मे क्रमश राष्ट्रपति एव सम्राट् को ससद् का अधिवेशन आहूत करने तथा स्थगित करने की शक्ति प्राप्त है। लेकिन अमेरिका मे राष्ट्रपति को न तो नियमित ( Regular ) अधिवेशन आहूत करने और न अधिवेशन को स्थगित करने की ही शक्ति है। नियमित अधिवेशन के सम्बन्ध मे उसे यह अधिकार है कि यदि कांग्रेस के दोनों सदन अधिवेशन के स्थान के प्रश्न पर सहमत न हो तो राष्ट्रपति उसे स्थगित कर सकता है। व्यवहार मे वह कांग्रेस के दोनो सदनो को 'आवश्यक' विधेयक के आधार पर निर्धारित समय से अधिक काल तक अधिवेशन में रख सकता है, जैसा कि फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने १९३४, १९३५ और १९३७ मे किया था और १९४८ मे ट्रूमैन ने लगभग स्थगन के बाद कांग्रेस को आहूत किया था। राष्ट्रपति को कांग्रेस का विशेष अधिवेशन बुलाने का अधिकार है। प्रारम्भ मे, जबकि कांग्रेस का द्वितीय नियमित अधिवेशन ४ मार्च को समाप्त हो जाता था और अगला नियमित अधिवेशन दिसम्बर मे आहूत होता था, तब नया शासन, नयी विधियो की स्वीकृति, नियुक्तियों के अनुसमर्थन के लिए विशेष अधिवेशन बुलाता था, लेकिन बीसवे सशोधन ( १९३३ ) के पश्चात् इस तरह के अधिवेशनो की आवश्यकता जाती रही, क्योंकि (क) नियमित अधिवेशनो के बीच की अवधि कम गयी है, और (ख) नया राष्ट्रपति पदासीन होने के साथ ही नयी कांग्रेस को अधिवेशन मे पाता है। आजकल ऐसी परिस्थिति जबकि विशेषाधिवेशन आहूत किया जाय सिर्फ तभी पैदा हो सकती है, जब ग्रीष्मकालीन अधिवेशन के स्थगन के पश्चात् राष्ट्रीय सकट पैदा हो जाय। ऐसी परिस्थिति १९३९ ई० मे युद्ध शुरू होने के कारण उत्पन्न हुई थी, शस्त्र निर्यात के बन्धनो को ढीला करने तथा १९३७ ई० के तटस्थता अधिनियम (Neutrality Act of 1937) मे परिवर्तन लाने के लिए कांग्रेस का विशेष सत्र बुलाया गया। उसके बाद अभी तक विशेष अधिवेशन कभी भी आहूत नही हुआ।

(ii) कांग्रेस को संदेश भेजने की शक्ति —सविधान की धारा २, खण्ड ३ के अनुसार राष्ट्रपति को समय समय पर कांग्रेस को संघ-सरकार की दशा पर सदेश भेजकर उसे परिस्थिति से अवगत रखने तथा उसका सामना करने के लिए कानूनी प्रस्तावो की सिफारिश करने का, जिन्हें वह उपयुक्त तथा आवश्यक समझता है, अधिकार है। शासन से केन्द्रीय स्थिति प्रशासकीय अनुभव तथा वृहत् दृष्टिकोण के कारण राष्ट्रपति शासन के दोषो की जानकारी प्राप्त कर सकता है तथा औपचारिक सुझाव दे सकता है। अत सदेश के माध्यम से कांग्रेस के समक्ष अपने विचारों को रखना उसका परम कर्त्तव्य हो जाता है। अब प्रश्न उठता है, किन किन अवसरों पर वह कांग्रेस को सदेश भेज सकता है ? प्रथम, यह प्रथा बन गयी है कि राष्ट्रपति प्रत्येक नियमित सत्र के प्रारम्भ मे सार्वजनिक दशा तथा आवश्यक विधियों के निर्माण का विवरण कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करता है। इसके पश्चात तीन चार दिनों के अन्दर वार्षिक आय व्यय ( Budget ) सदेश रूप मे आता है। एक आर्थिक रिपोर्ट—"राष्ट्रीय उत्पादन तथा चाकरी आय व्यय" ( National production and employment Budget )—भी उसे कांग्रेस के सामने रखना पडता है। इस प्रकार प्रत्येक नियमित सत्र के प्रारम्भ मे उपयु क्त तीन सदेश राष्ट्रपति भेजता है। द्वितीय, इसके अतिरिक्त प्रत्येक सत्र मे आवश्यकतानुसार दर्जनों विशेष सदेश भेजे जाते हैं। कभी ये कांग्रेस से विशेष अधिकार मागते हैं जैसे १९३३ ई० में

ने बैंक संकट तथा १९५० ई० में ट्रूमैन ने पुनर्शस्त्रीकरण के लिए अधिक अधिकार की माग की थी, कभी नये विधेयक के आधार के रूप मे भेजते हैं, जैसे १९३७ मे राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने प्रशासकीय पुनर्गठन के लिए समिति रिपोर्ट भेजी, कभी वे विधेयक का तैयार प्रारूप ही भेज देते हैं, जैसे १९३७ ई० मे रूजवेल्ट ने सघीय न्यायपालिका को सुधारने की माग की। तृतीय, सदेश द्वारा निषेधाधिकार (Veto) के प्रयोग के कारणो की व्याख्या भी की जाती है। सदेश के सम्बन्ध में दूसरा प्रश्न उठता है, उन्हें किस रूप में प्रस्तुत किया जाता है ? राष्ट्रपति सन्देश स्वय आकर दे सकता है अथवा किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भेजवा सकता है। वाशिंगटन और जान ऐडम्स स्वय काग्रेस मे जाकर अपना अभिभाषण किया करते थे, जैफसन अपना सन्देश लिख कर भेजा करता था, विल्सन वाशिंगटन की तरह स्वय अभिभाषण करता था। इस प्रकार दोनो पद्धतियों का प्रयोग होता रहा है, लेकिन वतमान काल मे स्वय जाकर भाषण देने की प्रवृत्ति है।

राष्ट्रपति के सदेशों की प्रभाव सीमा को निश्चित करना कठिन है। कम से कम इतना तो सत्य है कि अन्य प्रशासकीय प्रलेखो से उन्हें उच्च स्थान प्राप्त है। काग्रेस पर उन्हें कम स कम शान्तिपूर्वक सुनने का उत्तरदायित्व है, भले ही यह उनका विरोध करे। यह काग्रेस की दलगत स्थिति पर अधिक निर्भर करता है। जो कुछ हो सदेशो का अत्यधिक महत्त्व है। कभी कभी वे पूरे देश या पूरे विश्व के नाम से भेजे जाते हैं। वे जनता मे किसी विषय के प्रति चेतना पैदा करने के लिए भी प्रयुक्त होते हैं, जिससे जनता काग्रेस सदस्यों पर उचित विधि निर्माण के लिए दबाव डाल सके। कभी-कभी राष्ट्रपति इनके द्वारा विश्व के समक्ष नये सिद्धातो का प्रतिपादन करते हैं, जसे—मुनरो का 'मुनरो सिद्धात ( Munro Doctrines ), विल्सन के 'चौदह सूत्र' (Fourteen Points) और रूजवेल्ट की चार स्वतन्त्रताएँ ( Four Freedoms )। तात्पय यह है कि राष्ट्रपति के व्यक्तित्व, काग्रेस मे राष्ट्रपति के दल की स्थिति तथा उसकी नीति की लोकप्रियता के आधार पर, काग्रस द्वारा पारित विधियाँ राष्ट्रपति के सदेशो से अत्यधिक प्रभावित होती हैं, यद्यपि ब्रिटिश नरेश के सिंहासन भाषण के समान विधि निर्माण के सम्बन्ध मे वे भविष्य वाणी नही करते।[1]

(iii) अध्यादेश निकालने की शक्ति —भारत के राष्ट्रपति की तरह अमरीकी राष्ट्रपति को भी अध्यादेश निकालने की शक्ति ( Power to issue Ordinance ) प्राप्त है। कुछ अध्यादेश राष्ट्रपति की आज्ञा से निकलते है और कुछ अन्य प्रशासको की आज्ञा से, कुछ अध्यादेशों का आधार राष्ट्रपति की सावैधानिक शक्ति है और कुछ का काग्रेस की विधियों को क्रियान्वित करने का उद्देश्य। राष्ट्रपति को कायपालिका आदेशो ( Executive Orders ) के रूप में विभिन्न प्रकार के नियम तथा उपनियम बनाने का अधिकार है। ये नियम तथा उपनियम काग्रेस द्वारा तैयार रूप-रेखावाले कानूनो की विशद व्याख्या के हेतु बनाते हैं। इनका महत्त्व कानून के समान है। इन्हें प्रत्यायोजित विधायन ( Delegated Legislation ) अथवा अध्यादेश शक्ति (Ordinance power) कहते हैं। १९३३ ई० का राष्ट्रीय पुनर्जीवन अधिनियम (The National

1 'A President's annual message is not like the speech from the throne in England accurate forecast of what will go on the statute book before the session ends' —*Munro*

Recovery Act ), १६३४ ई० का व्यापारिक इकरारनामा ( The Trade Agreement ), १६३६ ई० का नवीन क्रय अधिनियम ( Reorganization Act ) आदि इसके दृष्टान्त हैं। अपने प्रतिष्ठापन के शीघ्र ही बाद राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अधिक प्रत्यायोजित शक्तियों के लिए कांग्रेस से अनुरोध किया। उसने १६४४ ई० के पहले तक ३७०३ कार्यपालिका-आदेश जारी किये थे जबकि उसी समय में कांग्रेस ने ४५५३ विधियों का निर्माण किया था। इस आँकड़े से ही राष्ट्रपति की अध्यादेश निकालने की शक्ति के महत्त्व का अनुमान लगाया जा सकता है।

(iv) विधेयक का पुनरस्थापन —संविधान राष्ट्रपति को कांग्रेस को उपयुक्त तथा आवश्यक सुझाव देने का अधिकार देकर वस्तुतः उसे विधेयक पुनरस्थापन की शक्ति देता है। यों कहें कि विधेयकों नेतृत्व की बागडोर को सम्भालने का नियन्त्रण संविधान ने उसे दिया है तो थोड़ा है। प्रारम्भ में कुछेक राष्ट्रपतियों ने इस नेतृत्व को निभाया, लेकिन बाद में कांग्रेस ने इस कार्य को अपने हाथ में लिया। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में पुनः पासा पलटा, जबकि थियोडोर रूजवेल्ट ने कार्यपालिका कृत्यों से अधिक महत्त्वपूर्ण "उचित विधेयक पारित करने" ( To get the right kind of legislation ) कृत्य को ही समझा। विधेयक में राष्ट्रपति प्रारम्भिक ( Presidential initiative ) की इस परम्परा को विल्सन, फ्रेंकलिन रूजवेल्ट और ट्रूमैन ने और दृढ़ बनाया। वस्तुतः वे प्रधान विधि निर्माता बन गये। आज तो अधिकांश विधेयकों की शुरुआत का श्रेय कार्यपालिका को ही है। इनमें अधिकतर नित्यक्रम के रूप में हैं, जिन्हें *कार्यकारिणी प्रशासकीय अनुभव के आधार पर अधिनियमों के विस्तार, व्याख्या और रूपान्तर* के रूप में प्रस्तुत करती है। लेकिन कुछ ऐसे भी प्राथमिक महत्त्व के राष्ट्रपतीय प्रारम्भिक हैं, जो नयी नीति की नींव डालते हैं, नया रुख अख्तियार करते हैं और ऐसा कार्य प्रारम्भ करते हैं, जो केवल राष्ट्र को ही नहीं, बल्कि पूरे विश्व को प्रभावित करते हैं। अतः, एल० एच० चेम्बरलेन ने 'राष्ट्रपति, कांग्रेस और विधेयक' ( The President, Congress and Legislation ) नामक पुस्तक में ठीक ही कहा है कि "विधि के प्रारम्भिक और व्यवस्थापन के क्षेत्र में प्रधान कार्यपालिका का एक शक्ति के रूप में उदय बीसवीं शताब्दी की घटना है।"[1]

(v) वित्तीय नेतृत्व —वित्तीय क्षेत्र में कांग्रेस और राष्ट्रपति के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध है। बजट के सम्बन्ध में नीति-निर्धारण या दोनों सदनों के बीच सहयोग के लिए कोई प्रभाव पूर्ण निकाय नहीं है। अतः व्यवस्थापिका नेतृत्व के लिए मुख्यतः कार्यपालिका पर निर्भर करती है। १६२१ ई० का बजट और एकाउंटिंग अधिनियम ( Budget and Accounting Act of 1921 ) ने राष्ट्रपति को बजट का निर्देश बनाकर व्यवहारतः सरकार को व्यावसायिक मनेजर ( Business Manager ) बना दिया। वह राष्ट्रीय वित्त के सम्बन्ध में कांग्रेस को पूरी सूचना देता है और आगामी वर्ष के लिए नियोजित योजना प्रस्तुत करता है तथा नये कर का प्रस्ताव देता है। निष्कर्ष यह है कि वित्तीय क्षेत्र में कांग्रेस का नेतृत्व कर राष्ट्रपति विधि क्षेत्र को अत्यधिक प्रभावित करता है।

(vi) निषेधाधिकार —अन्त में, संवैधानिक उपबन्धों के अन्तर्गत राष्ट्रपति की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण शक्ति निषेधाधिकार ( Veto power ) है। संविधान निर्माताओं ने दो उद्देश्यों

---

1 'The emergence of the chief executive as a force in the initiation and formulation of legislation is a twentieth century phenomenon."

—L. H. Chamberlain.

से निषेधाधिकार को संविधान मे स्थान दिया। प्रथमत, वे एक संतुलित सरकार चाहते थे, जिसमे शासन का एक अंग दूसरे अंग के क्षेत्र मे हस्तक्षेप न करें, वीटो विधायिका के अतिक्रमण से कार्यपालिका की रक्षा करता है। द्वितीयत, हैमिल्टन के शब्दो में, वीटो "अनुचित विधियों के निर्माण के विरुद्ध ढाल का काम करेगा।"

वीटो किसे कहते हैं? संविधान के अनुसार कांग्रेस के दोनो सदनो मे पारित होने के पश्चात् प्रत्येक विधेयक कानून बनने से पूर्व राष्ट्रपति के पास भेजा जायगा। यहाँ राष्ट्रपति के सामने दो रास्ते खुले हुए हैं। प्रथमत, अगर वह उसे स्वीकृत है तो उसपर हस्ताक्षर कर देगा और विधेयक कानून बन जायगा। यदि वह उसे अस्वीकृत करता है तो अपनी आपत्तियो के साथ विधेयक को उस सदन को लौटा देगा, जिसमे वह आरम्भ हुआ था। इस प्रकार दूसरा रास्ता अपनाकर राष्ट्रपति विधेयक को कानून का रूप लेने से निषेध कर देता है। इसे ही निषेधाधिकार ( Veto Power ) कहते हैं। इसके बाद निषेधित विधेयक फिर कानून तभी बन सकता है, जब सदन दो तिहाई बहुमत से पुन स्वीकृत करें। इस प्रकार राष्ट्रपति को *अमर्यादित* निषेधाधिकार (Absolute Veto) नहीं दिया गया है, अपितु मर्यादित निषेधिकार (Qualified or Suspensive Veto) प्रदान किया गया है।

*निषेधाधिकार के प्रधानत दो रूप हैं*—( १ ) पाकेट वीटो ( Pocket Veto ) या अप्रत्यक्ष वीटो ( Indirect Veto ), (२) संदेशित वीटो ( Messaged Veto ) या प्रत्यक्ष वीटो (Direct Veto)।

राष्ट्रपति विधेयक को अपने पास रख सकता है, उस पर कोई कार्यवाही नहीं कर सकता है। इस स्थिति मे १० दिन के पश्चात् ऐसे विधेयक बिना उसके हस्ताक्षर के ही कानून बन जाते हैं, बशर्ते कि कांग्रेस का सत्र चल रहा हो। यदि कांग्रेस १० दिन के पूर्व ही स्थगित हो जाय तो विधेयक समाप्त हो जाता है अर्थात् राष्ट्रपति के पाकेट मे ही रह जाता है। वीटो के इस अप्रत्यक्ष रूप को पाकेट वीटो कहते हैं। प्रत्यक्ष रूप से भी राष्ट्रपति वीटो कर सकता है। वह विधेयक को एक संदेश (Message) के साथ, जिसमे वीटो का कारण उल्लिखित रहता है, कांग्रेस को लौटा देता है। इस विधेयक को कांग्रेस दोनो सदनो के दो तिहाई बहुमत से पुन पारित कर सकती है। यह वीटो विधेयक को एकदम समाप्त नहीं कर देता है, बल्कि निलम्बित (Suspend) करता है और कांग्रेस को उस पर पुनर्विचार के लिए बाध्य करता है।

अब हम निषेधाधिकार के प्रयोग की ओर ध्यान देंगे। हैमिल्टन ने भविष्यवाणी की थी कि वीटो का प्रयोग प्राय सावधानीपूर्वक किया जायगा। प्रारम्भ में राष्ट्रपतियो ने इस अधिकार का प्रयोग संयमित ढंग से किया और, गृह युद्ध ( Civil war ) के पूर्व केवल ५१ बार वीटो का प्रयोग किया गया। लेकिन जैक्सन ने इसे एक नया रूप दिया और इसका प्रयोग व्यापक रूप से किया। फिर भी उसके द्वारा वीटो की संख्या १२ ही थी। पुनर्गठन के युग में राष्ट्रपतियों ने इसका व्यापक प्रयोग किया। क्लीवलैंड द्वारा ४१४ वीटो, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट द्वारा ६३१ वीटो और ट्रूमैन द्वारा २२४ वीटो प्रयोग हुए। इन तीनों राष्ट्रपतियों को छोड़कर प्रतिवर्ष औसत वीटो की संख्या ५ या ६ है। इस प्रकार आधुनिक काल में वीटो की संख्या में अपार वृद्धि हुई है। लेकिन इससे भी महत्वपूर्ण बात यह हुई है कि गत वर्षों में राष्ट्रपतियों ने कांग्रेस के विरुद्ध इस

अधिकार का अधिक स्वतन्त्रता से प्रयोग करना शुरू कर दिया है। ऑग एवं रे ने कहा भी है कि "संस्थाओं द्वारा निषेधाधिकार में इतनी वृद्धि हो गयी है कि वह विधेयक को दुहराने की सामान्य शक्ति बन गयी है, जिससे समस्त विधेयकों के महत्त्वपूर्ण या अमहत्त्वपूर्ण, सार्वजनिक या व्यक्तिगत के सम्बन्ध में प्रयोग में लाया जाता है।"[1] इस शक्ति ने राष्ट्रपति के विधि के क्षेत्र में एक महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावयुक्त शक्ति बना दिया है।

लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि राष्ट्रपतियों ने मनमाने ढंग से इस शक्ति का प्रयोग किया है। कांग्रेस और जन भावना ने नियन्त्रण का कार्य किया है। जिस विधेयक को जनता का समर्थन प्राप्त रहता है, राष्ट्रपति उसे निषेध नहीं कर सकता है। कांग्रेस ने निषेधाकृत विधेयकों को पुनः पारित भी किया है, लेकिन इनकी संख्या बहुत कम है। १९३३ ई० तक सिर्फ ४९ बार कांग्रेस ने राष्ट्रपति के वीटो को रद्द किया है।

राष्ट्रपति के विशेषाधिकार के सम्बन्ध में मुनरो का कहना है कि "जिस कार्यपालिका की आत्म-रक्षा का अस्त्र विचारा गया था, वह राष्ट्र के कानून बनाने वाले प्राधिकार के सचालन और मार्गदर्शन के साधन के रूप में विकसित हो गया है। यह हर प्रकार के कानून पर लागू होने वाले सामान्य पुनर्निरीक्षण की शक्ति के रूप में विकसित हुआ है और कार्यपालिका को कानून बनाने में उसकी अपेक्षा अधिक प्रभावशाली बना दिया है जितना आरम्भ में समझा गया था।"[2] फाइनर के शब्दों में, 'यह एक ऐसी शक्ति है जिसमें कोई व्यय नहीं होता, जिसका प्रयोग काफी सफलता से किया जा सकता है और जिस पर कोई दण्ड नहीं है। विधानमण्डल और देश में हुए एक लम्बे और कठोर विधान-सम्बन्धी युद्ध में कांग्रेस सदस्यों का कोई वर्ग उतने समय में हार सकता है जितने समय में नहीं और कुछ व्याख्यात्मक वाक्य लिखे जाते हैं।'[3]

---

1 'The veto power has been so expanded by usage to become a general revising power, applicable to all legislation, whether important or not and whether relating to public matters or to private and personal interest "

—*Ogg and Ray*

2 "What was intended therefore, as weapon executive self-defence has developed into a means of guiding and directing the law making authority of the nation It has been expanded into a general revising power applicable to all messages of whatever sort enabling each President to set up his own Judgment against that of the legislators it has developed the presidency into something like a Third Chamber of Congress, thus making the chief executive a more active figure in legislation than he was originally intended to be

—*Munro*

3 'Here is a power with no expenditure and which can be used with a fair prospect, success and no punishment A long and arduous legislative battle in the country and the legislative may be lost by any group of Congress men in time it takes to write 'No' and a few phrases and explanations '

—*F*

## (३) अतिरिक्त-संवैधानिक साधन

**(Extra Constitutional weapons)**

संविधान के बाहर भी अनेक ऐसे साधन हैं जिनके द्वारा राष्ट्रपति विधेयक को प्रभावित करता है —

(i) निषेधाधिकार की धमकी —राष्ट्रपति निषेधाधिकार के प्रयोग के अलावे निषेधाधिकार की धमकी (Threat of Veto) द्वारा भी विधेयक को प्रभावित कर सकता है। किसी विशेष विधेयक के कांग्रेस द्वारा पारित होने के पहले ही वह घोषित कर देता है कि विधेयक में कतिपय परिवर्तनों के उपरान्त ही वह उसे स्वीकृत कर सकता है या किसी रूप मे उसे स्वीकृति नही दे सकता है। थियोडर रूजवेल्ट ने सर्वप्रथम इस साधन का प्रयोग किया और आज तो इसका अत्यधिक प्रयोग हो रहा है। इसका प्रभाव भी बड़ा अनुकूल रहा है। क्योंकि समय से पहले ही कांग्रेस राष्ट्रपति के विचार को जान जाती है तथा समुचित परिवर्तन कर लेती है। अत वीटो के प्रयोग का अवसर घट जाता है।

(ii) संरक्षण-शक्ति :—राष्ट्रपति के प्रभाव का एक अन्य सामान्य, पर कम महत्त्वपूर्ण साधन, संरक्षण बाटने की शक्ति है। यद्यपि आज संरक्षण का क्षेत्र बहुत घट गया है, फिर भी कांग्रेस सदस्यो का राष्ट्रपति की ओर आकर्षित होने का बहुत बड़ा साधन है। राष्ट्रपति के हाथ सघीय सेवाओ की अनेक नियुक्तिया रहती हैं। सिनेट तथा प्रतिनिधि सभा के सदस्य अपने मित्रो तथा समर्थको को नियुक्त कराने के उद्देश्य से राष्ट्रपति का पक्ष लेते हैं। राष्ट्रपति संरक्षण शक्ति के बल पर अपने तथा विरोधी दल के सदस्यो को अनुगृहीत करता है। यदि सदस्य राष्ट्रपति द्वारा सांकेतिक नीतियों या विधेयको का समर्थन नही करें, तो वह उनको संरक्षण लाभ से वंचित कर सकता है, जिसके चलते उन्हें पद के भूखे समर्थकों की कठोर आलोचना का सामना करना पडता है। १९३३ ई० मे राष्ट्रपति के बचत विधेयक के मतदान के समय डिमोक्रेटिक दल के एक प्रतिनिधि ने कहा था—'कल प्रातःकाल जब कांग्रेस की कार्यवाही के कागजात राष्ट्रपति रूजवेल्ट के सामने प्रस्तुत किये जायगे, तो वे नामों की सूची देखेंगे। मै नवनिर्वाचित डेमोक्रेटिक दल के सदस्यों को चेतावनी देना चाहता हूँ कि वे इस बात पर सावधानी से विचार कर लें कि वे पक्ष विपक्ष किस ओर अपना नाम रखना पसन्द करेंगे।" इसी प्रकार मुनरो ने भी कहा है कि "राष्ट्रपति विभागीय अध्यक्ष को सचेत कर सकता है कि विद्रोही काग्रेसजनों को संरक्षण विभाजन के समय मान्यता न दी जाय।"[1] राष्ट्रपति टाफ्ट ने कहा था कि संरक्षण शक्ति से राष्ट्रपति का विधेयक पर नियन्त्रण अत्यधिक बढ गया है।

(iii) चुनाव में हस्तक्षेप —कांग्रेस जनो को नियन्त्रित करने का एक अन्य उपाय है—राष्ट्रपति सिनेटरो तथा प्रतिनिधियों के पुनर्निर्वाचन का विरोध करता है। अगर कोई सदस्य

---

1 'The president can easily drop a hint to the heads of departments that Congressmen who show themselves rebellious are not to be given recognition when the loaves and fishes are being doled out —*Munro*.

उसकी नीतियों का विरोध करता है तो वह जनता से अपील कर सकता है कि उसे पुनर्निर्वाचित करे। १९३८ ई० के चुनाव में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने डेमोक्रेटिक सदस्यों का असफल विरोध किया था।

(iv) व्यक्तिगत सम्मेलन तथा अनुरोध —कांग्रेस सदस्यों को प्रभावित करने के अन्य साधन व्यक्तिगत सम्बन्ध, सम्मेलन तथा अनुरोध है। राष्ट्रपति सदस्यो से पृथक पृथक तथा समूह मे मिलता है, कभी अपने दफ्तर मे उनसे भेंट करता तो कभी ह्वाइट हाउस मे, और कभी उन्हे सुबह के नाश्ते पर बुलाता तो कभी कैपिटोल (Capitol) मे। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट दोनो सदनों के अध्यक्षो, प्रमुख डेमोक्रेटिक नेताओ तथा समितियो के अध्यक्षो की साप्ताहिक सभा बुलाता था, जिसमे विधेयक के विषय मे विचार-विमर्श करता तथा सुझाव देता था। कभी-कभी स्थायी समितियों के अध्यक्षों को बुलाकर भी राष्ट्रपति सुझाव रखता है। इस प्रकार वह सदस्यो से व्यक्तिगत सम्बन्ध स्थापित कर उन्हें प्रभावित करता है, सम्मेलन या अन्य अवसर पर मिलकर उससे अनुरोध करता है। क्लीवलण्ड, विल्सन और दोनो रूजवेल्ट ने इस साधन का पूरा प्रयोग किया।

(v) राष्ट्रपतीय लॉबी —विधेयक को प्रभावित करने मे राष्ट्रपति अकेला नही है, उसका एक प्रशासकीय सहयोगी कैपिटोल हिल (Capitol Hill) से ही सम्बन्ध रखता है। इसके अतिरिक्त "वाशिंगटन में उसकी सर्वाधिक शक्तिशाली लॉबी है।" इस लॉबी में विभागीय अध्यक्ष, आयोगो (Commissions) के सदस्य तथा एजेंसियाँ जो आँकडा, तथ्य रिपोर्ट आदि तैयार करतीं तथा ह्वाइट हाउस की ओर से समितियो तथा सदनो के समक्ष रखती हैं। विभागीय अध्यक्ष तथा अन्य अधिकारी, जो विधि की योजना बनाते तथा उसका प्रारूप तैयार करते हैं, भी विधेयक को निर्देशित करने के लिए राष्ट्रपति के हाथ मे प्रमुख साधन हैं।

(vi) जन समर्थन प्राप्त करना —कांग्रेस को नियन्त्रित करने के लिए राष्ट्रपति का सबप्रमुख, पर अप्रत्यक्ष साधन, जनमत का समर्थन है। कांग्रेस-सदस्य जो जनता के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि हैं, जनमत का उल्लंघन नहीं कर सकते हैं। प्राय सभी राष्ट्रपतियों ने सचार के विभिन्न साधनों द्वारा अपने विचारो का प्रचार किया है और कांग्रेस के विरुद्ध जन समर्थन को जीतने की चेष्टा की है। जनमत निर्माण तथा समर्थन के अनेक साधनो का आज प्रयोग किया जा रहा है, जैसे कांग्रेस का सन्देश, सार्वजनिक समारोहो के अवसर पर भाषण संस्थाओ तथा सभाओं को बधाइयाँ, प्रेस सम्मेलन, गण्यमान्य नागरिको तथा प्रतिनिधि मण्डलो से विचार-विमर्श सार्वजनिक उद्देश्य से व्यक्तिगत पत्र, रेडियो, टेलिवीजन आदि। थियोडोर रूजवेल्ट ने ह्वाइट हाउस को धर्मोपदेश का आसन (pulpit) कहा था जहाँ से मुख्यत: प्रेस सम्मेलन तथा रेडियो के माध्यम से देशव्यापी धर्मोपदेश दिया जाता है। थियोडोर रूजवेल्ट ने प्रेस सम्मेलन का इतना व्यापक उपयोग किया कि उसके अर्द्ध-साप्ताहिक सम्मेलनों को "वाशिंगटन का सबसे बडा प्रदर्शन' ('Biggest single show in Washington') कहा जाता था। उसके 'गुड

माई फ्रेंड्स' का चिर परिचित अभिवादन लाखो व्यक्तियो को रेडियो के पास उसके संदेश सुनने के लिए आकर्षित करता था। वह फायरसाइड वार्त्तामाला' (Fireside chat) के अन्तगत भाषण देकर जनता के समक्ष आर्थिक सकट के उन्मूलन की योजनाए प्रस्तुत करता तथा अपनी विधायिकी योजनाओ के लिए जन समथन प्राप्त करता था। इन साधनो का सावधानीपूवक प्रयोग राष्ट्रपति के हाथ मे विधायको को प्रभावित तथा निर्देशित करने के लिए अनुपम अस्त्र देता है।

(vii) दल का नेता —उपयुक्त सवैधानिक तथा अतिरिक्त सवैधानिक साधनों को प्रयोग करते समय राष्ट्रपति एक लाभदायक स्थिति मे रहता है। वह है, अपने दल के नेता की स्थिति। सविधान निर्माताओ ने मूल रूप मे राष्ट्रपति को दलगत स्थिति से ऊपर रखने की योजना बनायी थी, लेकिन वे सफल न रहे। राजनीति की गतिविधि के फलस्वरूप १९वी शताब्दी के प्रारम्भ से ही जन-पद्धति का अभ्युदय हो गया और राष्ट्रपति दल का नेता और प्रत्याशी के रूप मे निर्वाचित होने लगे। आज तो राष्ट्रपति द्वारा दल का नेतृत्व ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के दल नेतृत्व के काय से कम महत्त्वपूण नही रह गया है, न तो सविधान मे उल्लिखित शक्ति के किसी भी स्रोत से कम प्रभावशाली ही। दल के नेता के रूप मे उसका निर्वाचन होता है, दल के अनुयायी उसके सलाहकार होते हैं, अपनी विधायिकी योजनाओ के लिए वह अपने दल के कांग्रेस जनों पर आश्रित रहता है, सम्पूण देश मे वह दल का एकमात्र प्रतिनिधि है, दल की नितियो के कार्यान्वयन के लिए राष्ट्र उसी की ओर देखता है। इन सब कारणो से राष्ट्रपति दल का सर्वोच्च नेता तथा निर्देशक बन जाता है। इस स्थिति मे वह दल की राष्ट्रीय समिति का अध्यक्ष हो जाता है तथा काग्रेस या अन्य पदो के लिए उम्मीदवारो का चयन (Selection) मुख्यत उसी के हाथ मे चला जाता है। जहाँ तक काग्रेस और राष्ट्रपति से सम्बन्ध का प्रश्न है विधेयको पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण बहुत कुछ उसकी दल स्थिति पर निभर करता है। वह राष्ट्रपति अत्यन्त ही सुखद-स्थिति में रहेगा, जो आकषक योजनाओ के साथ जनता के समक्ष आता है तथा काग्रेस में मुख्यत सिनेट मे, उसके दल का बहुमत रहता है। इस स्थिति में राष्ट्रीय सकट का प्रादुर्भाव तो सोन मे सुगन्ध का काम करता है। विल्सन और फ्रेंकलिन रूजवेल्ट के शक्तिशाली राष्ट्रपति होने का यही राज था। यदि दल का काग्रेस में बहुमत नहीं है तो उसे अनुरोध, समझौता, सरक्षण या वीटो का रास्ता अपनाना पडता है। ऐसा देखा जाता है कि राष्ट्रपति अपनी कार्यावधि के प्रथम चरण मे ही प्रमुख विधेयको को पारित करने का प्रयत्न करते हैं, क्योकि उसकी अवधि के मध्य मे नयी काग्रेस का चुनाव होता है जिसमे विरोधी दल बहुमत मे आ सकता है। अत प्रारम्भ के दो वर्षों मे जब दलगत भावना तथा दल भक्ति बहुत तीव्र रहती है, राष्ट्रपति दल नेतृत्व के बल पर स्वेच्छित विधेयको को काग्रेस द्वारा पारित करवा सकता है। फिर भी ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधान मन्त्री की तरह दलगत राजनीति मे राष्ट्रपति की स्थिति दृढ नही रहती, क्योकि इगलैंड तथा भारत दलगत मे अनुशासन की कठोरता दल के सदस्यो को नेता के समक्ष झुकाये रहती है। अमेरिका मे काग्रेस सदस्यो पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण अत्यन्त कम रहता है। राईकर ने इसी प्रसग में बतलाया है कि "राष्ट्रपति अपने सांविधानिक अधिकार में मजबूत है। परन्तु दल में

कमज़ोर है। उसके विधान सम्बन्धी नेतृत्व के दो रूप हैं और इसीलिए उसका यह नेतृत्व अबोध नहीं रहता, वह खंडित हो जाता है।[1]"

## (ग) न्यायिक शक्तियाँ
## (Judicial Powers)

भारतीय राष्ट्रपति के सदृश अमरीकी राष्ट्रपति को भी कतिपय न्यायिक शक्तियां प्राप्त हैं। वह प्रविलम्बन (Reprieve) कर सकता है या बड़े पमाने पर एक साथ ही बहुत-से अभियुक्तों की सजा माफ कर सकता है, जिसे सावक्षमा (Amnesty) कहते हैं। लेकिन वह राज्य के कानूनों के उल्लघन करनेवाले और महाभियोग की प्रक्रिया से दण्डित व्यक्ति को क्षमा नहीं कर सकता है।

## (घ) राष्ट्र का नेता
## (Leader of the Nation)

सयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति केवल अपने दल का ही नेता नहीं है, बल्कि वह राष्ट्र का भी नेता है। वह ब्रिटिश सम्राट की तरह राष्ट्र का प्रतीक है। वह अमेरिका के राजनीतिक जीवन की धूरी है। वह देश का भाग्य-विधाता का रक्षक है। विल्सन ने भी कहा था कि "राष्ट्र आशा करता है कि राष्ट्रपति न केवल अपने दल का नेता होगा बल्कि, समस्त शासन का सर्वोच्च प्रशासक होगा।" वह एक ही साथ देश का सम्राट् तथा प्रधान मन्त्री है। "वह स्वय अपना प्रधानमन्त्री हैं।" अर्थात् वह सम्राट तथा प्रधानमन्त्री दोनों का काय करता है। प्रधानमन्त्री की तरह वह वास्तविक कायपालिका है। इस स्थिति म ही वह व्यवहार मे विधायन का भी नेतृत्व करता है। वह सभी मामलो मे राष्ट्र का प्रवक्ता है, यहाँ तक कि शासन के विदेशो के साथ चलनेवाले अत्यन्त महत्त्वपूर्ण एव नाजुक मामलों में वही राष्ट्र का भाग्य निर्णायक है। उसके व्यक्तिगत तथा सावजनिक व्यवहार सारे राष्ट्र के लिए गहरी अभिरुचि के विषय होते हैं। इद गिद पत्रकारो का जमघट लगा रहता है। वस्तुत, वह राष्ट्रीय राजनीति के रग मच का केन्द्र विन्दु होता है। इतना ही नहीं, वह सम्राट् की तरह अमरीकी जनता का साक्षात् प्रतीक तथा राष्ट्रीय जीवन को एकता को सम्बद्ध रखने की शक्ति है। सामान्य जनता उसे अपना नेता मानती है तथा 'बकिंघम पलेस' की तरह जनता ह्वाइट हाउस को पवित्र दृष्टि से देखती है। राज्य के प्रधान के रूप मे उसे अनेक ऐसे काय करने पड़ते है जिनका कोई राजनीतिक महत्त्व नहीं होता। प्रो० लॉस्की के शब्दों मे, "किसी दिन उसे वाशिंगटन को नेशनल गैलरी के लिए जॉर्ज पचम का चित्र स्वीकार करना पड़ सकता है। मगलवार को उसे अमरीकी क्रांति की कन्याओं का स्वागत करना पड़ सकता है और बुधवार को राष्ट्रीय शिक्षा सघ का स्वागत करना पड़ता है। यह

1 "Strong in Prerogative weak in party It is this dual nature of his legislative leadership that makes it so curiously intermittent" —Baker

सम्भव है कि उसे स्काउटों के नाम सन्देश भेजना हो, लेकिन दूसरे देश से आये हुए शाही अतिथि से उसे मिलना है, न्यायाधीशों के साथ भोज मे शामिल होना है और विदेशी राजदूतों के मनोरंजन के लिए आयोजित समारोह में भाग लेना है।" इस प्रकार राष्ट्रपति राष्ट्र के प्रतीक के रूप मे अनेक सौजन्यपूर्ण (Ceremonial) कार्यों को करता है। ई० एस० कारविन ने कहा है कि राष्ट्रपति की शक्ति तथा सम्मान अमरीकी जनता की राजनीतिक सम्पत्ति है जिसका निर्माण जनता ने स्वय किया है।

## ७ राष्ट्रपति-पद की स्थिति और महत्त्व

(Position and Importance of the Presidency)

राष्ट्रपति की शक्तियों के उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि उसका पद अत्यधिक महत्त्वपूर्ण है। राष्ट्र मे उसे सर्वोपरि स्थान प्राप्त है। वह सिर्फ कार्यपालिका का ही प्रधान नही बल्कि राज्य का भी प्रधान है। वह राष्ट्र का प्रतीक है। वह सिर्फ कार्यपालिका का ही नेतृत्व नही करता, बल्कि व्यवस्थापिका और कभी-कभी न्यायपालिका का भी नेतृत्व करता है। शक्तिशाली राष्ट्रपति केवल विधियो के कार्यान्वयन से ही सतुष्ट नही हुए हैं, बल्कि उचित तथा आवश्यक विधियो के निर्माण मे भी उनका प्रमुख हाथ रहा है। राष्ट्रपति राष्ट्र का नेता है। उसकी शक्ति व्यापक है तथा स्वविवेक का उसे पूर्ण अवसर प्राप्त है। सकट-काल मे तो उसे तानाशाह की सी शक्ति मिल जाती है। विश्व के अन्य राज्य प्रधानो के असदृश वह राष्ट्र का 'गौरवपूर्ण' (Dignified) तथा 'प्रवीण' (Efficient) दोनों भाग है। वह राज्य का प्रधान है और देश का शासक भी। देश के बाहर वह प्रजातान्त्रिक गुट (Bloc) का नेता है, प्रजातन्त्र का साम्यवाद से सबसे महान् रक्षक राष्ट्रपति ही है।

अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति और महत्त्व से सम्बन्धित लेखकों ने अनेक कौतुकपूर्ण तथा अर्थपूर्ण उक्तिया दी हैं जिन्हे उद्धृत करना उपयुक्त तथा लाभप्रद होगा —

(१) ब्राइस—"जनमत को अपने पक्ष मे सगठित कर वह (राष्ट्रपति) कांग्रेस के दोनों सदनो से अधिक शक्तिशाली हो सकता है।"[1]

(२) वुडरो विल्सन—"सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान के निर्माता राष्ट्रपति को वैधानिक कार्यपालिका तथा राष्ट्र के नेता के रूप मे देखना चाहते थे, दलीय नेता के रूप में नहीं, परन्तु कुछ ऐसे प्रभावो ने जो शासन की प्रकृति मे ही निहित हैं, उसे तीनों ही बना दिया है।"[2]

1 "A President prevails just so far as he can carry public opinion with him, according to the familiar dictum, 'with the people everything succeeds without the people nothing' 'with opinion behind him he may prove stronger than both Houses of Congress —*Lord Bryce*

2 'In view the makers of the constitution the President was to be legal executive perhaps the leader of the nation certainly not the leader of the Party at any rate while in office But by operation of forces inherent in the nature of the Government he has become all three —*W. Wilson*

(३) ब्रोगन—"संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति अपने कार्यकाल के लिए संसार में अंतिम एकतन्त्री शासकों में है जिसके अधिकारों में कमी नहीं की जा सकती, वरन् वृद्धि हो सकती।"[1]

(४) वुड्रो विल्सन—"उसे एक बार देश का विश्वास तथा प्रशंसा जीत लेने दो और कोई अकेली शक्ति उसका सामना नहीं कर सकती, कोई शक्तियों का संगठन उसे सरलता से नहीं हरा सकता। उसकी स्थिति राष्ट्रीय हो जाती है। वह किसी एक निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधि न होकर समस्त राष्ट्र का होता है। जब वह राष्ट्रपति के नाते भाषण देता है, तब वह किसी विशेष स्वार्थ की ओर से नहीं बोलता। यदि वह उचित रूप से राष्ट्रीय विचारों को प्रतिपादित करता है और उनपर दृढ़ता से स्थिर रहता है तो वह अदम्य होता है और देश में कभी इतना उत्साह नहीं होता जितना तब होता है जब देश में समझदार तथा ऊंचे दर्जे का राष्ट्रपति होता है। उसकी स्वाभाविक प्रवृत्ति संगठित कार्य की ओर होती है और वह एक ही नेता चाहती है।"[2]

(५) विलियम टैफ्ट—"संयुक्त राज्य का संविधान राष्ट्रपति को बड़ी शक्ति और व्यापक स्वविवेक के प्रयोग का अवसर प्रदान करता है।"[3]

(६) ऑग और रे—"यूरोप के तानाशाहों को छोड़कर अमेरिका में राष्ट्रपति के मुकाबले में किसी के पास इतनी शक्ति नहीं है, और यह भी तब है जब संविधान ने उनके ऊपर पर्याप्त प्रतिबन्ध लगा दिये हैं।"[4]

---

1 'The American President is one of the last monarchs ruling for his term, by all authority with prerogatives of its own which cannot be diminished but may be increased —Brogan

2 'Let him once be with the admiration and confidence of the country and on other single force can withstand him no combination of forces can easily overpower him His position takes the imagination of the country He is the representative of no constituency but of the whole people When he speaks in his true character, he speaks for no special interest If he rightly interprets the national thought and boldly insist upon it he is true irresistible, and the country never feels the zest of actions so much as when it has President of such insight and calibre Its instinct is for unified action and it craves a single leader ' —W Wilson

3 'The constitution gives the President wide discretion and great power It calls from him activity and energy He is no figure head —W H Taft

4 Its occupant has become—with the exception of certain of Europe's Dictators—the most powerful head of a Government known to over day' —Ogg

(७) लिंकन का सेक्रेटरी ऑफ स्टेट—"अमरीकी जनता चार वर्ष के लिए नरेश चुनती है और कुछ प्रतिबन्धों के साथ उसे असीमित अधिकार प्रदान करती है।"[1]

(८) ब्राइस—"जनता राष्ट्रपति के भाषणों को पढ़ती है, कांग्रेस के कागजात को नहीं। राष्ट्रपति का एक गौरवान्वित व्यक्तित्व है। वही एक ऐसा व्यक्ति है जिस पर प्रकाश-पुंज पड़ता है।"[2]

(९) लॉस्की—"अमेरिका में कार्यकारिणी शक्ति में चाहे जो भी वृद्धि हुई हो स्वाभाविक स्थिति ही कुछ ऐसी है कि यदि सत्य और ठीक ठीक कहा जाय तो राष्ट्रपति की यह शक्ति किसी प्रकार तानाशाही के अनुपात को नहीं छू पाती।"[3]

(१०) ब्रोगन—"अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य ही नहीं करता, वह शासन भी करता है। वह 'है' भी और 'कार्य' भी करता है। यही खिंचाव पैदा करने का मूल कारण है। उसमें राजा के प्रति उठनेवाली भावनाएँ और मजदूरों की तरह परिश्रम करनेवाले एकात्मक प्रशासन के प्रधान मन्त्री का मेल होता है।"[4]

(११) लॉस्की—"संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति एक राजा से कम और अधिक है। वह एक प्रधानमन्त्री से भी कम और अधिक है। उसके पद का जितना ही अधिक सावधानी से अध्ययन किया जाय, उतना ही उसकी अनुपमता का बोध होता है।"[5]

(१२) विल्सन—"व्यक्ति तथा उसकी परिस्थितियों के अनुसार समय समय पर राष्ट्रपति पद की स्थिति में परिवर्तन होता रहता है।"[6]

(१३) सिडनी हाइमन—"राष्ट्रपति न केवल अमेरिका का मुख्य प्रशासनिक अधिकारी है, अपितु वह उस कार्य समूह में समन्वय करता है जिसमें विदेशी कार्यपालिकाएँ भी

1 'We elect a king for four years and give him absolute powers within certain limits which after all he can interpret for himself'

2 'The people read his speeches and do not read the Congressional records He is a personality, a single figure on which the fierce light beats" —Bryce

3 "Whatever be the growth in the magnitude of the executive power in the United States, in the nature of thing it cannot even remotely be described, at least with accuracy as approaching dictatorial proportions —Laski

4 The American President not only reigns He also rules He is, and does Here is a basic cause of tension He combines sentimental aura of the Crown with the work a day labours of unitary Prime Ministership —Brogan

5 "The President of the U S A is both more or less than a king He is also both more or less than a *Prime Minister, the more carefully* his office is studied, the more does its unique character' —Laski

6 "The Presidency has been one thing at one time and another at another time, varying with the man who occupied the office and with the circumstances that surrounded him" —Wilson

भाग लेती है। वह केवल कांग्रेस के कार्यों को ही वीटो कर सकता है, अपितु उसके वीटो का भारी भरकम बोझ विदेशी विधानसभाओं के सिरों पर भी लटकता रहता है। वह दल का नेता होता है, जनमत का मार्गदर्शक तथा व्याख्याकार होता है। वह इसके अन्त करण का रक्षक, उत्सवों का प्रधान, अनुशासन स्थापित करने वाला और क्षमा का स्रोत होता है। वह यह सब चीज होता है और ऐसा वह न केवल प्रत्येक अमेरिकन के लिए जिससे वह शक्ति प्राप्त करता है, अपितु वोट न देनेवाले विस्तृत ससाररूपी निर्वाचन क्षेत्र के लिए भी होता है।"[1]

## ८ राष्ट्रपति की शक्तियो मे वृद्धि के कारण

( Causes of Increase in the Presidential Authority )

वर्तमान काल मे राष्ट्रपति की शक्तियाँ असीमित-सी दीख पडती है। सविधान-निर्माताओ ने एक ऐसे राष्ट्रपति की कल्पना की थी जिसकी शक्तियाँ सीमित तथा नियन्त्रित हों। लेकिन समय के साथ साथ राष्ट्रपति की शक्तियो में वृद्धि होती गयी और आज सविधान-निर्माता शायद ही स्वनिर्मित इमारत को पहचान पावें। राष्ट्रपति की शक्ति मे इस अकाल्पनिक वृद्धि के निम्नलिखित कारण हैं —

(१) सर्वप्रथम राज्य के कार्यों की प्रकृति मे परिवर्तन आ गया है। पुलिस-राज्य ( Police State ) का स्थान लोक कल्याणकारी राज्य ( Welfare State ) ने ले लिया है। फलत राज्य के कार्यों मे वृद्धि हो गयी है और इसमे कोई आश्चर्य की बात नही कि राज्य का वास्तविक प्रमुख होने के कारण राष्ट्रपति को पहले से अधिक कार्य करने पडते हैं।

(२) दल व्यवस्था के विकास के कारण राष्ट्रपति के हाथ दृढ हो गये है, विशेषकर प्रतिष्ठा मे वृद्धि हुई है।

(३) व्यवहारत राष्ट्रपति के निर्वाचन के प्रत्यक्ष हो जाने के कारण उसकी शक्ति और प्रतिष्ठा मे वृद्धि हुई है।

(४) सचार के साधनो के विकास तथा आधुनिक आविष्कारों ने राष्ट्रपति को जनता के निकट ला दिया है। प्रेस, रेडियो, टेलिवीजन आदि द्वारा वह सीधे जनता को अपील कर सकता है। चार्ल्स बियर्ड ने कहा भी है, 'यान्त्रिक आविष्कार, संवैधानिक सशोधन से बढकर राष्ट्रपति की शक्तियों में क्रांतिकारी परिवर्तन ला सकते हैं।'[2]

1 'The President not only is America's Chief administrative officer, he also co-ordinates a network of programmes shared in by foreign executives He not only can veto the work of the Congress The threat of his veto hangs heavy over the heads of the foreign assemblies He is the party leader, the guide and interpreter of public opinion the keeper of the conscience the ceremonial head, the disciplinarian and the source of clemency He is all these things and more only for Americans from whom he derives his authorities but for a vast non voting world constituency —*Sidney Hyman*

2 "Mechanical inventions may make a greater revolution in the powers of the President than a constitutional amendment' —*Charles Beard*

(५) समय-समय पर राष्ट्रीय सकटो ने भी राष्ट्रपति की शक्ति मे वृद्धि की है, जसे गृह-युद्ध, दो विश्व युद्ध, आर्थिक सकट आदि।

(६) अमरीकी राजनीति के रगमच पर ऐसे राष्ट्रपति हो गये है जिन्होने अपनी शक्तियों की वृहत् व्याख्या की है, वे सवैधानिक उपबन्धो को सरल व्याख्या से सतुष्ट नही हुए है। फलत उन्होने राष्ट्र-नेता के रूप मे देश हित के लिए प्रत्येक क्षेत्र मे हस्तक्षेप किया है। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने 'जैक्सन लिंकन का राष्ट्रपति सिद्धान्त' ( Jackson Lincoln Theory of Presidency ) बतलाया है और कहा है कि राष्ट्रपति कानून सब कुछ करने का अधिकारी है जो जनता की आवश्यकताओं के लिए आवश्यक है, सिवाय उसके जिसको सविधान अथवा कानून अभिव्यक्तत ( expressly ) निषिद्ध करे।

(७) बीसवी शताब्दी मे प्रशासनिक पेचीदगियों के बढ आने के कारण कांग्रेस कार्यपालिका से नेतृत्व की आशा करने लगी है।

(८) स्वार्ट्ज ने कहा है कि १९४९ और १९५६ ई० के पुनर्गठन अधिनियमों ( Reorganization Act, 1949 & 1956 ) के अधीन शक्ति के उपयोग ने राष्ट्रपति को अमरीकी प्रशासन के प्रधान के रूप मे अपनी स्थिति को दृढ और विस्तृत करने का अवसर प्रदान किया है। वह विशाल प्रशासनिक सगठन का जेनरल मैनेजर हो गया है और सभी प्रशासनिक सस्थाएँ, जो उसके अधीन नही भी हैं, उसके चारो ओर घूमती हैं।

(९) विश्व राजनीति के रग-मच पर अमरीकी राष्ट्रपति एक प्रबल शक्ति हो गया है। वह पश्चिमी गुट ( Western Bloc ) का नेतृत्व करता है। वह पिछडे देशों का भाग्य-निर्माता तथा प्रजातन्त्र का रक्षक है। उसके इशारे पर विश्व राजनीति मे क्रान्तिकारी परिवर्तन आ सकते हैं। विदेशो मे उसके प्रत्येक शब्द और कार्य का ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाता है तथा महत्त्वपूर्ण अर्थ लगाया जाता है।

(१०) अन्त मे, न्यायालय ने उदारतापूर्वक सविधान की व्याख्या कर राष्ट्रीय सरकार—राष्ट्रपति—की शक्ति को बढाया है, जसे—निहित शक्ति का सिद्धात ( Theory of Implied Powers )।

## ९ अमरीकी राष्ट्रपति का तुलनात्मक अध्ययन

### ( Comparative Study of the American President )

**ब्रिटिश सम्राट् से तुलना ( Comparison with the British King )** — ब्रोगन ने कहा है कि "अमरीकी राष्ट्रपति में ब्रिटिश सम्राट् तथा प्रधानमन्त्री दोनों के पद समन्वित हैं।" अर्थात् राष्ट्रपति की तुलना ब्रिटिश सम्राट् तथा प्रधानमन्त्री दोनो से की जाती है। ब्रिटिश सम्राट के सदृश अमेरिका का राष्ट्रपति भी राज्य का प्रधान है। वह सरकार के 'गौरवपूर्ण' ( Dignified ) भाग का अधिष्ठाता है। लेकिन, जसा कि लास्की ने बतलाया है, राष्ट्रपति सम्राट से अधिक और कम दोनो है। अधिक इस अर्थ में है कि उसकी कार्यपालिका शक्तियाँ वास्तविक हैं जबकि ब्रिटिश सम्राट् केवल नाम मात्र का या सवैधानिक प्रधान है। ब्रिटिश सविधान मे सिद्धान्तत सम्राट् मे समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ निहित हैं लेकिन वह प्रत्येक कार्य मन्त्रिमण्डल के परामर्श से करता है, जो ससद के प्रति उत्तरदायी है।

कहने का अर्थ यह है कि व्यवहार में सम्राट् की समस्त शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है। मन्त्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है। इसके विपरीत अमेरिका का राष्ट्रपति सिर्फ सवैधानिक प्रधान नही, अपितु वास्तविक प्रधान है। मन्त्रिगण उसके 'दास' मात्र हैं जिन्हे वह स्वेच्छा से नियुक्त तथा पदच्युत कर सकता है। सम्राट् की यह शक्ति नाम मात्र की है। अमरीकी राष्ट्रपति कार्यपालिका प्रधान के साथ साथ विधि निर्माता तथा दल का नेता भी है। इस प्रकार वह ब्रिटिश सम्राट की तरह सवैधानिक प्रधान तो है ही, साथ साथ उससे अधिक ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तरह कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान भी है। लेकिन कई दृष्टियों से वह ब्रिटिश सम्राट् से कम भी है। यद्यपि वह अनेक गौरवपूर्ण तथा मर्यादापूर्ण कृत्यों का सम्पादन करता है, विशेष समारोहो का उद्घाटन करता है, विदेशी राजदूतो का स्वागत करता है, फिर उसके पीछे गौरव का वह आलोक नही जो ब्रिटिश सम्राट के पीछे है। ब्रिटिश सम्राट का पद वशानुगत है। वह दलगत राजनीति से परे है और जीवन पर्यन्त सम्राट बना रहता है। लेकिन अमरीकी राष्ट्रपति दलगत राजनीति से परे नही है। सिर्फ चार वर्षों के लिए वह निर्वाचित होता है तथा वह सभी वर्गों का विश्वास प्राप्त नेता नहीं है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश सम्राट् कभी गलती नहीं कर सकता, शासन मे किसी भी गडबडी के लिए वह उत्तरदायी नही है जबकि अमरीकी राष्ट्रपति शासन के गलत या सही हर कार्य के लिए उत्तरदायी है, उसे महाभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। अत ब्रिटिश सम्राट राजनीतिक वाद विवादों से ऊपर है, जबकि अमरीकी राष्ट्रपति राजनीति के दलदल में है। इसी कारण ब्रिटिश सम्राट के प्रति जनता के हृदय मे जो श्रद्धा की भावना है, वह अमेरिका के राष्ट्रपति को प्राप्त नही हो सकती है। ब्रिटिश सम्राट् की शान-शौकत, मर्यादा तथा प्रभाव अमरीकी राष्ट्रपति के लिए स्वप्न के विषय हैं। फिर ब्रिटिश साम्राज्य की एकता का प्रतीक तथा राष्ट्र के सामाजिक और सास्कृतिक पक्ष का भी प्रतिपालक है। लेकिन इन लाभपूर्ण स्थितियो से सयुक्त राज्य का राष्ट्रपति वचित है। अत राष्ट्रपति सम्राट से अधिक और कम दोनो है।

## ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा सयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति

### ( The British Premier and the President of the U S A )

( इसके सम्बन्ध मे ब्रिटेन का सविधान देखें। )

**फ्रास के राष्ट्रपति से तुलना ( Comparison with the French President ) —** फ्रास के राष्ट्रपति से भी अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना की जा सकती है। चतुर्थ गणतन्त्र के अन्तर्गत अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना मे फ्रासीसी राष्ट्रपति की स्थिति अत्यन्त दुर्बल थी, लेकिन पचम गणतन्त्र म उसकी शक्ति मे पर्याप्त वृद्धि हुई है। अमेरिका के राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक-मण्डल द्वारा होता है जबकि चतुर्थ गणतन्त्र के अन्तर्गत फ्रास के राष्ट्रपति का निर्वाचन फ्रास की ससद् के दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन द्वारा होता था। लेकिन पाँचवें गणतन्त्र मे राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होगा, जिसमे ससद के सदस्य, समुद्र पार के प्रदेशो की व्यवस्थापिका के जेनरल कौंसिल के सदस्य तथा नगरपालिकाओ के निर्वाचित प्रतिनिधि होगे। यह प्रणाली फ्रासीसी राष्ट्रपति के प्रभाव को अधिक व्यापक बनाती है और उसके पद को राष्ट्रीय महत्त्व प्रदान करती है।

जहाँ तक कार्यावधि का प्रश्न है, अमरीको राष्ट्रपति का निर्वाचन ४ वष के लिए होता है जबकि चौथे और पाँचवें गणतन्त्र मे राष्ट्रपति की पदावधि ७ वर्ष की है। सयुक्त राज्य और चतुर्थ गणतन्त्र के राष्ट्रपतियो के लिए एक बार पुनर्निर्वाचन का व्यवधान है, लेकिन पचम गणतन्त्र में सिफ एक बार पुनर्निर्वाचन के प्रतिबन्ध का अन्त कर दिया गया है।

दोनो देशो के राष्ट्रपतियो के निष्कासन का भी सवैधानिक व्यवधान है। महाभियोग ( Impeachment ) की प्रक्रियाए सविधान मे उपबन्धित हैं। लेकिन इन प्रक्रियाओ मे अन्तर है। चतुथ गणतन्त्र में दोषारोपण राष्ट्रीय सभा द्वारा होता था, पचम गणतन्त्र मे यह अधिकार ससद् के दोनो सदनों को दिया गया है, और अमेरिका मे यह अधिकार केवल प्रधिनिधि सभा को प्राप्त है। दोष सिद्धि का अधिकार अमेरिका और चौथे गणतन्त्र मे उच्च सदनो को दिया गया है जबकि पाचवें गणतन्त्र मे यह कार्य उच्च न्यायालय ( The High Court of Justice ) को प्रदान किया गया है।

शक्ति तथा स्थिति से सम्बन्धित तुलना महत्वपूर्ण है। चौथे गणतन्त्र मे राष्ट्रपति अत्यन्त कमजोर स्थिति मे था, लेकिन पाँचवें गणतन्त्र मे वह देश मे सर्वाधिक शक्तिशाली अधिकारी है। फिर अमरीकी राष्ट्रपति की तुलना में वह दुर्बल है। चतुथ गणतन्त्र में पूर्णत मन्त्रि मण्डलात्मक पद्धति को अपनाया गया था। मन्त्रिमण्डल के हाथ में वास्तविक शक्तियाँ थी। राष्ट्रपति की शक्तिया केवल औपचारिक थी क्योकि उसके प्रत्येक आदेश एव कार्य पर मन्त्री का प्रति हस्ताक्षर ( Counter signature ) होना आवश्यक था। राष्ट्रीय सभा द्वारा पारित कानून को उसे १० दिनों के अन्तगत लागू करना पडता था, अन्यथा पुनर्विचार के लिए लौटाया जा सकता था। चौथे गणतन्त्र के अन्तगत राष्ट्रपति का इस स्थिति के विपरीत अमेरिका के राष्ट्रपति वास्तविक कार्यपालिका है। मन्त्रिगण उसी के अनुचर हैं। उनकी नियुक्ति तथा पदच्युति का अधिकार उसे ही है। उसे निषेधाधिकार ( Veto Power ) प्राप्त है जिसके द्वारा विधियों को वह समाप्त कर सकता है।

लेकिन पाचवें गणतन्त्र मे अमेरिका की तरह अध्यक्षात्मक पद्धति की अनेक विशेषताओ को अपनाया गया है। फलस्वरूप राष्ट्रपति ने एक वास्तविक कार्यपालिका प्रधान का रूप ले लिया है। प्रधानमन्त्री की नियुक्ति तथा मन्त्रिमण्डल का निर्माण पूणत उसके हाथ मे है। विधि निर्माण के क्षेत्र मे भी उसका प्रभाव व्यापक हो गया है। उसके आदेशों पर मन्त्रियों के हस्ताक्षर की आवश्यकता नही होती। विधि को लागू करने की अवधि को बढाकर १५ दिन कर दिया गया है। सयुक्त राज्य के राष्ट्रपति की तरह सदेश भेज सकता है, क्षमादान कर सकता है। दोनो सर्वोच्च सैनिक अधिकारी हैं। लेकिन फ्रास के राष्ट्रपति को अनेक ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो अमेरिका के राष्ट्रपति को प्राप्त नहीं है, जैसे राष्ट्रीय सभा भग करने का अधिकार, कतिपय विधेयको को लोकमत सग्रह के लिए भेजने का अधिकार, निर्विरोध रूप में कतिपय नियुक्तिया करने का अधिकार और सकटकालीन शक्तियों के उपयोग का अधिकार। इस प्रकार पाँचवें गणतन्त्र मे फ्रास का राष्ट्रपति भी शक्तिशाली हो गया है। लेकिन मन्त्रि मण्डलात्मक की कतिपय प्रमुख विशेषताओ को अपनाने के कारण वह अमरीकी राष्ट्रपति की शक्ति सीमा तक नहीं पहुँच पाया है। हर्किन का कथन यथार्थ ही है कि

"संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ उस देश के तथा अन्य किसी भी देश के किसी व्यक्ति से अधिक हैं। वह संसार का सर्वप्रथम शासक है।"[1]

## उप-राष्ट्रपति

### ( The Vice-President )

निर्वाचन, कार्यकाल तथा योग्यता —संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में राष्ट्रपति के साथ-साथ उप राष्ट्रपति के पद का भी प्रबन्ध है। इस पद की व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य कार्यावधि के अन्तर्गत राष्ट्रपति के रिक्त स्थान की पूर्ति करनी है। उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन उसी प्रकार होता है, जिस प्रकार राष्ट्रपति का। निर्वाचक दो व्यक्तियों के लिए मतदान करते हैं। जिस व्यक्ति को दूसरा अधिक ( Second highest ) मत प्राप्त होता है, उसे उप राष्ट्रपति घोषित कर दिया जाता है। लेकिन १८०० ई० में जेफर्सन और बर के बीच ग्रन्थि ( Tie ) हो जाने के कारण बारहवें संशोधन द्वारा यह नियम बना दिया गया है कि मतदाता प्रत्याशियों के नाम के आगे स्पष्ट रूप से 'राष्ट्रपति' या 'उप-राष्ट्रपति' का उल्लेख कर देंगे। प्रत्याशियों के चुनाव में यह ध्यान रखा जाता है कि राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति दोनों एक ही राज्य के न हों, उप राष्ट्रपति की कार्यावधि ४ वर्ष है। इस पद के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक हैं —

(१) संयुक्त-राज्य का जन्मजात नागरिक हो।
(२) कम से-कम ३५ वर्ष की आयु का हो।
(३) ४ वर्ष तक का संयुक्त-राज्य का निवासी हो।

अधिकार और कृत्य —संविधान-निर्माताओं का उद्देश्य उप राष्ट्रपति पद को राष्ट्रपति पद के लिए प्रशिक्षण स्थल ( Training ground ) बनाया था। लेकिन ऐसा न हो सका। आज प्रायः असंतुष्ट गुट को सांत्वना देने के लिए, किसी ढुलमुल राज्य का समर्थन प्राप्त करने के लिए या भौगोलिक दृष्टि से किसी क्षेत्र को प्रतिनिधित्व देने के लिए उप राष्ट्रपति के प्रत्याशी का मनोनयन किया जाता है। उप-राष्ट्रपति-पद के निर्माण का मुख्य उद्देश्य पदावधि के अन्तर्गत राष्ट्रपति पद के रिक्त स्थान को भरना था। सम्भव है किसी कारण से राष्ट्रपति अपने कार्यों को करने में असमर्थ हो जाय, जैसे—त्यागपत्र देने पर, महाभियोग द्वारा पदच्युत होने पर, उसकी मृत्यु या किसी अन्य कारण से कार्यों को करने में असमर्थ हो सकता है। इन स्थितियों में उप राष्ट्रपति राष्ट्रपति के कार्यों को संभाल लेता है। अभी तक सात उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति की कार्यावधि के बीच से ही मृत्यु के कारण उनके पद को संभाल चुके हैं, जैसे—१९४५ ई० में ट्रूमैन रूजवेल्ट की मृत्यु के पश्चात राष्ट्रपति हो गया। कतिपय अन्य छोटे-मोटे कार्यों का भी उत्तरदायित्व उप-राष्ट्रपति को सौंपा गया है। वह सीनेट का पदेन सभापति होता है, जिसे निर्णायक मत ( Casting Vote ) देने का अधिकार है। वह प्रशासकीय कार्यों में राष्ट्रपति की सहायता करता है। राष्ट्रपति हार्डिंज ने उप-राष्ट्रपति कूलिज को मन्त्रिमण्डल के कार्यों के सम्पादन का भार सौंपा था, राष्ट्रपति आइसनहावर ने उप-राष्ट्रपति निक्सन को मध्यपूर्व में देशों

---

1 'The President of the U S A has more responsibility and greater powers than any other individual in this or any other land He is the foremost ruler of the world' —*Huskin*

के दौरे पर भेजा था। राष्ट्रपति केनेडी ने उप-राष्ट्रपति लिंडन जॉनसन ( Lyndon Johnson ) को भारत, पाकिस्तान, आदि देशो मे भेजा था। ये दौरे वैदेशिक नीति के निर्धारण में सहायता पहुँचाते हैं। उप-राष्ट्रपति प्रशासकीय ज्ञान भी प्राप्त करते है और भविष्य मे राष्ट्रपति-पद के लिए खड़ा हो सकते हैं।

निष्कर्ष —इन लाभप्रद कार्यों के बावजूद उप राष्ट्रपति पद को अनावश्यक तथा अनुपयुक्त बताया गया है। इसे 'राजनीतिक कब्रिस्तान' ( Political grave yard ) की भी सज्ञा दी गयी है, क्योकि होनहार राजनीतिज्ञ भी इस दलदल मे फँसकर सदा के लिए समाप्त हो जाते हैं। इस पद की महत्त्वहीनता का पता जेफर्सन के इन शब्दो से लगता है जिसने उप-राष्ट्रपति के प्रत्याशी होने के सम्बन्ध में कहा था—"ससार में मुझे यही एक ऐसा पद दिखाई पड़ता है, जिसके बारे मे फैसला नहीं कर पा सका कि मुझे यह स्वीकार करना चाहिए था या नहीं। यह पद सम्मानपूर्ण तथा आनन्ददायक है, इसको स्वीकार कर लेने से मैं हर शीत की साँझ को दार्शनिक चिन्तन में बिता सकूँगा और ग्रीष्म गाँवों में।"

## अमरीकी मन्त्रिमंडल

( American Cabinet )

आधार और विकास —अन्य देशो की तरह अमेरिका मे भी कार्यपालिका प्रधान को सहायता एव मन्त्रणा देने के लिए एक निकाय है, जिसे मन्त्रिमडल की सज्ञा दी गयी है। यद्यपि सयुक्त राज्य के सविधान मे मन्त्रिमण्डल या मन्त्रिपरिषद् का कहीं उल्लेख नहीं है, फिर भी अमरीकी शासन-व्यवस्था मे इस निकाय का महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसका सवैधानिक आधार सविधान का अनुच्छेद २ है—"राष्ट्रपति सरकार के विविध प्रशासकीय विभागों के प्रधान पदाधिकारियों से उन विषयो पर लिखित रूप में परामर्श ले सकता है जिसका उन विभागों के साथ सम्बन्ध हो।"[1] प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन ने ही शासक के प्रमुख अधिकारियों से महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर मन्त्रणा करना शुरू किया और धीरे धीरे यह स्थायी व्यवस्था के रूप मे स्थापित हो गया। शायद १७९३ ई० मे सर्वप्रथम मन्त्रिमण्डल की सज्ञा का प्रयोग किया गया। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत विभिन्न प्रशासकीय विभागों के प्रधानो की ही गिनती होती है, लेकिन विभिन्न राष्ट्रपतियों ने पृथक् पृथक रूप मे मन्त्रिमण्डल का प्रयोग किया है। वाशिंगटन प्रशासकीय विभागों के प्रधानों से परामर्श लेता था, जैक्सन प्रारम्भ मे परामर्शदात्री सस्था के रूप मे मन्त्रिमण्डल की बैठक बुलाता ही नहीं था, विल्सन व्यक्तिगत मित्रो के परामर्श को अधिक महत्त्व देता था, हार्डिंग के मन्त्रिमडल में विभागीय प्रधानो के अतिरिक्त अन्य अधिकारी भी भाग लेते थे, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट भी मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा व्यक्तिगत मित्रो की राय पर अधिक आश्रित था और थियोडोर रूजवेल्ट ने तो अनेक एजेंसियों को मिलाकर एक 'सर्वोपरि मन्त्रिमडल' ( Super Cabinet ) की स्थापना की थी। इस प्रकार विभिन्न राष्ट्रपतियो ने पृथक पृथक् रूप से मन्त्रिमण्डल का उपयोग किया है। आज यह सरकार का एक महत्त्वपूर्ण अग है।

1 The President may require the opinion in writing of the principal officers in each of the executive departments upon any subject relating to the duties of their respective officer'

वर्तमान समय में संयुक्त राज्य अमेरिका में अनेक प्रशासनिक विभाग हैं। इन विभागों के प्रधान (Secretaries) मन्त्रिमण्डल के सदस्य (Members) होते हैं। ये विभाग निम्नलिखित हैं —

(१) राज्य-विभाग (The State Department)
(२) कोष विभाग (The Treasury Department)
(३) युद्ध-विभाग (The War Department)
(४) नौ-सेना विभाग (The Navy Department)
(५) न्याय विभाग (The Department of Justice)
(६) डाक विभाग (The Post Office Department)
(७) आन्तरिक विभाग (The Department of the Interior)
(८) कृषि विभाग (The Department of Agriculture)
(९) वाणिज्य विभाग (The Department of Commerce)
(१०) श्रम विभाग (The Department of Labour)

१९४७ ई० में युद्ध विभाग और नौ सेना-विभाग को मिलाकर राष्ट्रीय प्रतीक्षा विभाग (Department of National Defence) बना दिया जायगा।

नियुक्ति, कार्यकाल तथा पदच्युति —संविधान के अनुसार प्रशासकीय विभागों के प्रधानों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। परन्तु नियुक्ति पर सीनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। सामान्यत सीनेट की स्वीकृति मिल जाती है। अत राष्ट्रपति के इच्छानुसार ही प्राय नियुक्तियाँ होती हैं। यहाँ यह ध्यान रखना होगा कि राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तरह समान विचार वाले व्यक्तियों का टीम नहीं है। अत यह आवश्यक नहीं है कि वे राष्ट्रपति के दल के ही हों। थियोडोर रूजवेल्ट और टाफ्ट ने युद्ध मन्त्री के पद पर डिमोक्रेटिक दल के व्यक्ति को नियुक्त किया था। फ्रेंकलिन रूजवेल्ट ने हेनरी एल० स्टीमसन को युद्ध मन्त्री और फ्रेंकनाक्स को नौ सेना मन्त्री नियुक्त किया जो रिपब्लिकन दल के थे। कभी-कभी राष्ट्रपति अपने कतिपय अन्तरंग मित्र को मन्त्री बना देते हैं। हूवर, हार्डिंग, कूलिज, फ्रेंकलिन रूजवेल्ट, आदि ने ऐसा किया था। ऐसा भी होता है कि प्रतिभाशाली राजनीतिज्ञ मन्त्री नहीं हो पाते हैं और राजनीति से दूर रहनेवाले व्यक्ति मन्त्री हो जाते हैं। केनेडी ने चेस्टर बॉल्स (Chester Bowles) को सेक्रेटरी ऑफ स्टेट नियुक्त न कर डीन रस्क (Dean Rusk) को नियुक्त किया। लेकिन राष्ट्रपति की नियुक्ति की शक्ति पर कुछ व्यावहारिक प्रतिबन्ध भी है, मन्त्रिमण्डल निर्माण के समय उसे पक्षपात, भौगोलिक स्थिति, समझौता, राजनीतिक तथा प्रशासकीय कौशल, व्यक्तिगत सम्बन्ध आदि बातों को ध्यान में रखना पड़ता है, जैसा कि मुनरो ने कहा है।[1] लेकिन नियुक्ति के समय सामान्यत व्यक्तिगत योग्यता को ध्यान में रखना पड़ता है।

1 'The Cabinet of the U S A is like variegated group, in the making of which partisan, geography conciliation, compromise gratitude, political strategy, administrative skill and personal intimacy all play varying share."
—M

नियुक्ति की तरह पदच्युति का भी अधिकार राष्ट्रपति को ही है, सिर्फ अन्तर यह है कि नियुक्ति के लिए सीनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता है जबकि पदच्युति के लिए नहीं। प्राय मतभेद हो जाने पर मन्त्रिगण पदत्याग कर देते हैं। कांग्रेस को अधिकार है कि महाभियोग (Impeachment) द्वारा वह उन्हें हटा सकती है।

प्रत्येक मन्त्री को १५,००० डालर वार्षिक वेतन मिलता है जो विभागीय अध्यक्ष होने के नाते मिलता है। वेतन के अतिरिक्त प्रत्येक सचिव को अधिकाधिक कार्यों के लिए यात्रा भत्ता, सुसज्जित कार्यालय, मोटर गाड़ियाँ इत्यादि दिये जाते हैं। फिर भी वैयक्तिक साधनों का अभाव रहता है।

बैठकें —अमेरिका मे मन्त्रिमण्डल की बैठक प्राय प्रति सप्ताह शुक्रवार को होती है। लेकिन युद्ध काल अथवा अन्य अस्थायी परिस्थितियों मे मन्त्रिमण्डल की अनेक बैठकें हो सकती हैं। राष्ट्रपति उसकी बैठकें बुलाता है। सामान्यत मन्त्रिमण्डल की बैठक मे पर्याप्त औपचारिकता का व्यवहार किया जाता है, परन्तु इसकी कार्यवाही मे उतनी ही अनौपचारिकता भी रहती है, जैसे—बैठक के कार्यक्रम की सूचना, वाद विवाद के नियमो का अनुसरण, मतदान द्वारा निर्णय आदि के सम्बन्ध मे किसी सिद्धान्त का अनुसरण नहीं किया जाता है। बैठक की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है।

कृत्य —अमरीकी मन्त्रिमण्डल दो प्रकार के कार्यों को करता है—(१) मन्त्रणा सम्बन्धी (Advisory) और (२) प्रशासन-सम्बन्धी (Administrative)। परामर्श सम्बन्धी कार्य संयुक्त राज्य मे मन्त्रिमण्डल के अभ्युदय का कारण है। राष्ट्रपति के इच्छानुसार मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को विचार विमर्श के लिए सामूहिक या व्यक्तिगत रूप में बुला सकता है। किस विषय पर मन्त्रिमण्डल मन्त्रणा देगा, किस विषय पर विचार विमर्श होगा, कहाँ तक किसी विषय पर वाद-विवाद होगा, आदि का निर्णय राष्ट्रपति ही करता है। मन्त्रिमण्डल की सलाह को मानना या न मानना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है। कभी कभी तो राष्ट्रपति पहले निर्णय कर लेता है और मन्त्रिमण्डल को सिर्फ सूचना देने के लिए या विवरण पर सुझाव मांगने के लिए बुलाता है। मन्त्रिमण्डल से मुख्यत सलाह ली जाती है, विचार-विनिमय के फलस्वरूप प्राय सामूहिक निर्णय का प्रयत्न नहीं किया जाता है। मन्त्रिमण्डल के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों या अधिकारियो से भी राष्ट्रपति परामर्श लेता है।

मन्त्रणा सम्बन्धी कार्य से अधिक महत्त्वपूर्ण कार्य प्रशासन संचालन का है। मन्त्री राष्ट्रपति के निर्देशन के अन्तर्गत अपने विभाग की देख भाल करता है। उसे अपने विभाग के सम्बन्ध मे यथेष्ट स्वतन्त्रता प्राप्त रहती है। वह विभाग की अनेकानेक शाखाओं पर निगरानी रखता तथा उनके कार्यों का समन्वय करता है। विभागीय आदेश जारी करने का भी उसे अधिकार है। व्यवहारत, वह निम्नस्तर के अधिकारियो की नियुक्ति करता है तथा राष्ट्रपति को अपने विभाग से सम्बन्धित नियुक्तियो के विषय मे सलाह देता है।

राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल —जैसा हम देख चुके हैं, मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति और पदच्युति के अधिकार पूर्णत राष्ट्रपति के हाथ में हैं। जब राष्ट्रपति चाहे, उन्हें पदच्युत करता है। लास्की के शब्दों मे, "मन्त्रिमण्डल का रूप सिर्फ वही है, जिस रूप में राष्ट्रपति उसे देखना चाहता है, यह उसके हाथ में एक साधन मात्र है और जहाँ तक मन्त्रिमण्डल के

सदस्यो का प्रश्न है, वे एक क्षण में हटाये जा सकते हैं, जैसे एक क्षण में बनाये गये थे।"[1] ब्रिटिश मन्त्रियों के समान अमरीकी मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के समकक्ष (Equal) या सहयोगी (Colleague) नहीं हैं। वे राष्ट्रपति के 'अनुचर' ( Servant ) के रूप मे हैं। इसीलिए राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल को 'राष्ट्रपति का परिवार' ( President's family ) और 'पाकशाला मन्त्रिमण्डल' ( Kitchen Cabinet ) कहा गया है। ऑग ने मन्त्रिमण्डल को 'राष्ट्रपति की छाया' ( President's Shadow ) कहा है। मन्त्रिमण्डल का निर्णायक महत्त्व भी कुछ नही है। बैठको मे कभी नही मत लिया जाता तथा राष्ट्रपति की इच्छा ही सर्वोपरि होती है। अब्राहम लिंकन ने एक बार मन्त्रिमण्डल के सातो सदस्यो की सर्वसम्मति के विरुद्ध सम्मति देते हुए कहा था कि इस प्रस्ताव के विपक्ष मे सात मत हैं और पक्ष मे केवल एक पर एक की ही जीत हुई (सात 'नही एक हाँ' फिर भी जीत 'हाँ' की")।[2] इस प्रकार के मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध मे राष्ट्रपति पूर्णत अधिनायक है, वह स्थिति का शत-प्रतिशत मालिक है।

**कांग्रेस और मन्त्रिमण्डल**—संसद शासन व्यवस्था मे विधानपालिका तथा मन्त्रिमण्डल में अभिन्न सम्बन्ध रहता है। मन्त्रिमण्डल विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होता है और उसके विश्वासपर्यन्त ही पदारूढ रह सकता है। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति और पदच्युति का अन्तिम अधिकार विधान सभा को रहता है। इसके अतिरिक्त, अविश्वास का प्रस्ताव, काम रोको प्रस्ताव, प्रश्न तथा अनुपूरक प्रश्न, वाद विवाद तथा अन्य उपायों से विधायिका सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण रखती है। लेकिन अमेरिका मे मन्त्रिमण्डल और कांग्रेस मे कोई सम्बन्ध नही है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य न तो कांग्रेस के सदस्य होते हैं और न कांग्रेस की बैठको मे सम्मिलित ही होते हैं। कांग्रेस मन्त्रिमण्डल पर किसी प्रकार का नियन्त्रण भी नही रखती है। लेकिन, इसका अर्थ यह नही कि कांग्रेस का मन्त्रिमण्डल से कोई सम्बन्ध ही नही है या कांग्रेस का मन्त्रिमण्डल पर कोई अंकुश ही नहीं है। सीनेट मन्त्री की नियुक्ति की स्वीकृति देती है, भले ही यह औपचारिकता-मात्र है। कांग्रेस मन्त्रिमण्डल के सदस्यो के अधीनस्थ विभिन्न विभागो मे सुधार अथवा परिवर्तन कर सकती है, किसी विभाग का अन्त कर सकती है अथवा उनके कार्यों की जाँच करने के लिए समितियाँ नियुक्त कर सकती है। कांग्रेस अध्यक्ष के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कार्यवाही भी कर सकती है। दूसरी ओर, मन्त्रिमण्डल के सदस्य विभागीय अध्यक्ष के नाते विधि निर्माण में अप्रत्यक्ष ढग से प्रभाव डालते हैं। प्रशासकीय विभाग के अध्यक्ष होने के कारण वे अनेक विधायकों के प्रारूप तैयार करते हैं और समिति के अध्यक्ष के निकट सम्पर्क मे रहते हैं।

**आलोचना**—अमरीकी मन्त्रिमण्डल प्रणाली के तीन दोषो की ओर संकेत किया जा सकता है। प्रथम, मन्त्रिमण्डल के टीम की भावना तथा उत्तरदायित्व की भावना का विकास नही हो पाया है। मन्त्रिगण अलग अलग सूत्र मे राष्ट्रपति से बँधे हुए हैं, उनके पारस्परिक सम्बन्ध का कोई महत्त्व नही है। इसके अतिरिक्त, मन्त्रिमण्डल के सामूहिक परामर्श तथा

1 "The Cabinet is only what President wants it to be it is his tool, and as far its members a breath unmakes them as a breath has made "—*Laski*

2 'Seven nays, one aye the ayes have it '

सामूहिक निर्णय का भी राष्ट्रपति महत्त्व नहीं देता है। अत: उनमें एकता की भावना का विकास नहीं हो पाता है। सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव ने तो एकता की भावना को समूल नष्ट कर दिया है। इसीलिए मन्त्रिमण्डल मे न तो एक दल के सदस्य होते हैं और न एक विचार रखने वाले ही। फलत ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के असदृश वह अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था की प्रबल शक्ति नही बन पाता है। संविधान के अनुसार कार्यपालिका सम्बन्धी उत्तरदायित्व राष्ट्रपति मे केन्द्रित है। प्रत्येक विभागीय कार्य के लिए राष्ट्रपति ही उत्तरदायी है। मन्त्रिगण सिर्फ राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी हैं। इसीलिए राष्ट्रपति उत्तरदायित्व का बँटवारा न कर सिर्फ कार्यों का बँटवारा मन्त्रियो मे करता है। वह मन्त्रियो का उत्तरदायित्व देते समय सदा सशंकित तथा सावधान रहता है क्योंकि अन्तिम उत्तरदायित्व उसी का है। इसी कारण सिर्फ वे व्यक्ति ही मन्त्रिमण्डल मे नियुक्त हो पाते हैं, जो राष्ट्रपति के व्यक्तिगत मित्र या विश्वासप्रद होते हैं, भले ही वे कम प्रतिभाशाली क्यो न हो। मन्त्रिमण्डल मे निम्नकोटि के कम अनुभवी तथा अनजान व्यक्तियो के बाहुल्य का यही कारण है। इसके अतिरिक्त, उत्तरदायित्व के अभाव में मन्त्रिगण पूर्ण उत्साह से अपना कार्य नही करते हैं।

द्वितीय, मन्त्रिमण्डल के सदस्यो मे आत्मनिर्भरता तथा आत्मगौरव की चेतना का विकास नही हो पाता है। अपने पद के लिए पूर्णत राष्ट्रपति पर निर्भर रहने के कारण वह निःशक तथा स्वतन्त्रतापूर्वक न तो अपना कार्य कर सकता है और न अपनी राय ही दे सकता है। फिर चूँकि उसके परामर्श का विशेष महत्त्व नही होता, इसलिए गहन रूप से सोचने का उसे उत्साह नही रहता। कभी कभी तो कांग्रेस सदस्यो या समिति सदस्यो को खुश रखने के लिए ऐसे विचारो को भी व्यक्त कर देता है जो राष्ट्रपति के विरुद्ध हो।

तृतीय, अमेरिका के मन्त्रिमण्डलीय पद्धति के अन्तर्गत कांग्रेस और कार्यकारिणी की नीति मे सामंजस्य नही होता है। कांग्रेस विधि का निर्माण करती है और कार्यकारिणी उसे लागू करती है। सफल और उपयुक्त विधि के निर्माण के लिए आवश्यक है कि कार्यकारिणी को उसमें उचित प्रतिनिधित्व दिया जाय। लेकिन अमेरिका में मन्त्रिगण कांग्रेस के सदस्य नही होते हैं, इसलिए विधानपालिका को वे अपनी नीति या योजनाओं से अवगत नही करा पाते हैं। फलत कांग्रेस तथा कार्यकारिणी की नीतियों मे ऐक्य तथा सामंजस्य पैदा हो पाता है।

**अमरीकी मन्त्रिमण्डल की ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से तुलना ( Comparison of American Cabinet with the British Cabinet ) :—**

अमरीकी तथा ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलों का तुलनात्मक अध्ययन एक कौतुकपूर्ण विषय होगा। सच पूछा जाय तो दोनो देशो के मन्त्रिमण्डलो में सिर्फ एक साम्य है, जिस प्रकार ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल परिस्थितियों एवं परम्पराओं की जाति है और उसका कोई संवैधानिक आकार नहीं, उसी प्रकार अमरीकी मन्त्रिमण्डल भी परम्परा तथा रूढि की सन्तान है। इस साम्य के अतिरिक्त दोनो मे सिर्फ अन्तर ही अन्तर है। इसलिए लास्की ने कहा है कि "अमरीकी मन्त्रिमण्डल की कल्पना उस नमूने से कोई मेल नहीं रखती जिसे हम बहुत पुराने समय से यूरोप के प्रतिनिधि-सरकारों में देखने के अभ्यस्त हैं।"[1]

---

1 It is important to realise at once that the American Cabinet hardly corresponds to the classic idea of a Cabinet to which representative Government in Europe has accustomed us —Laski

ब्रिटिश तथा अमरीकी मन्त्रिमण्डल मे निम्नलिखित अन्तर हैं —

(१) ब्रिटेन मे सम्राट् राज्य का सवैधानिक प्रधान है तथा वह मन्त्रिमण्डल से अलग रहता है। इसकी वास्तविक कायकारिणी मन्त्रिमण्डल है। लेकिन अमेरिका मे स्थिति ठीक इसके विपरीत है। राष्ट्रपति वास्तविक रूप मे कायकारिणी का प्रधान है। वह मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं, लेकिन मन्त्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके अधीनस्थ अधिकारी हैं, जो उसे परामश देते हैं।

(२) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल सिफ परामर्शदाताओं का निकाय नही है, बलिक निणय लेना उसका प्रमुख काम है, लेकिन अमरीकी मन्त्रिमण्डल सिर्फ परामर्शदाताओं का एक निकाय है, वह ऐसे सहयोगियो की परिषद् नही जिसके साथ मिलकर राष्ट्रपति कार्य करता है। कभी-कभी तो राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल या उसके विशेष सदस्य से परामश करता भी नही, कभी-कभी मन्त्रिमण्डल से बाहर के अधिकारी या व्यक्ति की राय को अधिक महत्त्व दिया जाता है।

(३) सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की एक प्रमुख विशेषता है। सभी मन्त्री ससद् के सदस्य होते हैं, वे ससद् के प्रति अपने कार्यों के लिए व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं, अपने नेता प्रधानमन्त्री के नेतृत्व मे वे एक साथ तरते तथा डूबते हैं। उनका उत्तरदायित्व सयुक्त तथा अविभाज्य है। अमेरिका मे स्थिति ठीक इसके विपरीत है। मन्त्रि कांग्रेस के सदस्य नहीं हो सकते, वे अपने कार्यों के लिए सिफ राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी है, कांग्रेस के प्रति नहीं। उत्तरदायित्व नाम का कोई तत्त्व तो अमेरिका में है ही नहीं।

(४) सामूहिक उत्तरदायित्व से ही सम्बन्धित ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का एक प्रमुख गुण है, उसका ऐक्य (Oneness)। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल एक अविभाज्य इकाई (Unit) है वह एक निकाय के रूप मे काय करता है, वह जीवधारी के रूप में जीता और मरता है। सभी सदस्य एक साथ नियुक्त होते तथा एक साथ पदच्युत भी। लेकिन अमरीकी मन्त्रिमण्डल एक इकाई नही है। न तो एक निकाय के रूप मे उसके निणय ही होते, न वह एक अवयव के रूप में काय ही करता है और न एक साथ भग ही होता है। उसमे राजनीतिक एकरूपता या एकरसता का अभाव है, उसमें एक दल या विचार के व्यक्ति नही रहते। लेकिन ब्रिटेन में एक ही दल तथा विचारो के व्यक्तियो का मन्त्रिमण्डल में होना अनिवाय है क्योंकि एकरूपता या एकरसता (Uniformity or Homogeneity) मन्त्रिमण्डल का मौलिक गुण है।

(५) ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य अनिवार्यतः ससद् का सदस्य होता है, और यदि नहीं तो ६ महीने के अन्दर उसे ससद् की सदस्यता प्राप्त करनी पडती है लेकिन सयुक्त राज्य में मन्त्रिमण्डल के सदस्य ससद् की बठकों मे भाग लेते हैं, वाद विवाद में हाथ बटाते हैं, विधेयको को प्रारम्भ करते तथा ससद् का हर प्रकार से नेतृत्व करते हैं। इसके विपरीत अमेरिका मे मन्त्रिगण कांग्रेस की बैठक या उसकी कार्यवाही मे भाग नहीं लेते हैं, भले ही कांग्रेस समितियों के समक्ष वे उपस्थित हो सकते हैं।

(६) ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती है, लेकिन यह औपचारिक मात्र है। वस्तुत मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमन्त्री करता है। उसका

अंतिम होता है। मंत्री को पदच्युत करने का भी यद्यपि औपचारिक अधिकार सम्राट को है, लेकिन व्यवहार में यह अधिकार प्रधानमन्त्री किसी मन्त्री से त्यागपत्र मांगने में अनुत्तरदायी ढंग से या मनमाने रूप से व्यवहार नहीं करता है क्योंकि कभी कभी उसके लिए घातक भी सिद्ध हो सकता है। अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति तथा पदच्युति का औपचारिक या अनौपचारिक अधिकार पूर्णतः राष्ट्रपति के हाथ में है। लेकिन नियुक्ति के सम्बन्ध में सिनेट का अनौपचारिक अनुसमर्थन आवश्यक है फिर भी राष्ट्रपति ही मन्त्रिमण्डल का भाग्य विधाता है, मन्त्रिमण्डल उसके हाथ में कठपुतली है।

(७) प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति का अपने अपने मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध प्रतिकूलता है। प्रधानमन्त्री के मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके सहयोगी (Colleague) तथा समकक्ष (Equal) हैं। प्रधानमन्त्री को 'समकक्षों में प्रथम' (First among equals) या 'छोटे मोटे तारों के बीच चन्द्रमा' (Moon among lesser stars) कहते हैं। लेकिन राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके 'दास' (Servant) के समान हैं। वे राष्ट्रपति के हाथ में खिलौना हैं। इसीलिए अमरीकी मन्त्रिमण्डल को *'पाकशाला का मन्त्रिमण्डल' (Kitchen Cabinet) कहा गया है।*

(८) इंगलैंड में मन्त्रिमण्डल की सदस्यता राजनीतिक जीवन की चरमसीमा है। इसे प्राप्त करने के लिए वर्षों प्रयास करना पड़ता है। सासद-दल या देश को अपनी प्रतिभा से प्रभावित करना पड़ता है। लेकिन, अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की सदस्यता को प्राप्त करने के लिए किसी विशेष रास्ते को नहीं अपनाया जाता, उसके लिए किसी प्रकार की तैयारी की आवश्यकता नहीं होती और न कांग्रेस की सदस्यता की ही आवश्यकता होती है। ब्रिटेन में मन्त्री के रूप में सफलता भविष्य में उज्ज्वल राजनीतिक जीवन का द्योतक है, लेकिन अमेरिका में मन्त्री की सफलता *का सम्बन्ध उसके भविष्य के राजनीतिक जीवन से एकदम नहीं रहता।* ऐसा कम ही होता है कि सफल मन्त्री पुनः अपने पद पर नियुक्त हो जायें।

## साराश

फिलाडेल्फिया सम्मेलन में पर्याप्त वाद-विवाद के बाद राष्ट्रपतीय व्यवस्था को अपनाया।

राष्ट्रपति-पद की निम्नलिखित विशेषतायें हैं —(i) 'कृत्रिम'' पर विकसित कार्यपालिका (ii) 'एकल'' कार्यपालिका, (iii) जनता द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव पर व्यवहारतः प्रत्यक्ष चुनाव, (iv) कार्यपालिका से अधिक (v) कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक् और (vi) मरम्मत, सुधार नहीं।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन में एक ऐसी निर्वाचन-पद्धति की खोज की गयी जो राष्ट्रपति को कांग्रेस से स्वतन्त्र स्थिति प्रदान करती तथा अप्रत्यक्ष रूप से जनता को निर्वाचन में भाग लेने का अवसर प्रदान करती।

1 "Unlike England Cabinet office, this is to say, is an *interlude in a* career There is no technique of direct preparation for it there is no certainty that it will continue because it has begun there is no assurance that *the successful performance of his functions will lead to a renewal of office in* a subsequent administration" —*Laski*

राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल (Electoral College) द्वारा होता है, जिसमें राज्यों द्वारा निर्वाचित सदस्य होते हैं। सदस्यों का निर्वाचन राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा निर्धारित पद्धति से होता है। बारहवाँ संशोधन द्वारा राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति में सुधार लाया गया। व्यवहारतः निर्वाचन-पद्धति ने जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप ले लिया है। निर्वाचन पद्धति में अनेक दोष हैं। अल्पमत राष्ट्रपति का निर्वाचन हो जाता है, प्रत्याशी की अपीलीय शक्ति चुनाव में अधिक काम करती है विशिष्ट व्यक्तियों का निर्वाचन नहीं हो पाता है, ऐसे प्रत्याशी चुने जाते हैं जिनको शासन का पूर्व अनुभव नहीं रहता है।

राष्ट्रपति-पद की योग्यताएं, वेतन तथा उन्मुक्तियां संविधान द्वारा निश्चित हैं। राष्ट्रपति को महाभियोग (Impeachment) के द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। राष्ट्रपति के कार्यकाल पर दो अवधियों का बन्धन है। संविधान उत्तराधिकार के नियम को भी निर्धारित करता है।

संविधान के उपबन्ध, कांग्रेस के अधिनियम, संधियां, प्रथाएँ, पूर्वभावियाँ तथा न्यायिक निर्वाचन राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत हैं।

राष्ट्रपति के अधिकार के चरित्र और विस्तार के बारे में तीन विभिन्न सिद्धांत प्रतिपादित किये गये हैं। संवैधानिक सिद्धांत, नेतृत्व सिद्धान्त तथा विशेषाधिकार सिद्धांत। राष्ट्रपति की शक्तियों को अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से चार शीर्षकों में बाँटा जा सकता है—कार्यपालिका शक्तियाँ, विधायिनी शक्तियाँ, न्यायिक शक्तियाँ तथा राष्ट्र के नेता के रूप में राष्ट्रपति की शक्तियों को देखने से मालूम पड़ता है कि उसका पद बहुत महत्त्वपूर्ण है। विश्व के अन्य राज्य प्रधानों के सदृश वह राष्ट्र का 'गौरवपूर्ण' तथा 'प्रवीण' दोनों भाग हैं। वर्तमान काल में राष्ट्रपति की शक्तियाँ असीमित सी दीख पड़ती हैं। उसकी शक्तियों में वृद्धि के अनेक कारण हैं।

उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन, कार्यकाल तथा योग्यता के सम्बन्ध में संविधान में व्यवधान किये गये हैं। उप-राष्ट्रपति पद के अनेक लाभ हैं। पर इस पद को अनावश्यक तथा अनुपयुक्त बताया गया है।

यद्यपि संविधान में मन्त्रिमण्डल का व्यवधान नहीं है फिर भी अमरीकी शासन व्यवस्था में इस निकाय ने महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है। मन्त्रियों की नियुक्ति कार्यकाल तथा पदच्युति राष्ट्रपति पर निर्भर करती है। मन्त्रिमण्डल के दो मुख्य कार्य हैं—मन्त्रणासम्बन्धी तथा प्रशासन-सम्बन्धी। मन्त्रिमण्डल पूर्णतया राष्ट्रपति के अधीन है। मन्त्रिमण्डल का विधान पालिका से कोई सम्बन्ध नहीं है। अमरीकी मन्त्रिमण्डल में टीम की भावना तथा उत्तरदायित्व का अभाव है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में आत्म निर्भरता तथा आत्मगौरव की चेतना का विकास नहीं हो पाया है। कार्यपालिका तथा विधानपालिका में सामञ्जस्य नहीं है।

ब्रिटिश तथा अमरीकी मन्त्रिमण्डलीय पद्धतियों में अनेक अन्तर हैं।

## प्रश्न

1 Discuss the characteristics of the American President
(अमरीकी राष्ट्रपति पद की विशेषताओं का वर्णन करें।)

2 Explain the process of Presidential election in the U S A How far it has become direct election in practice?    (Agra ...)
(अमेरिका के राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन करें। व्यवहार में यह कहाँ तक प्रत्यक्ष निर्वाचन हो गया है?)

3 Summarise the powers and functions of the President of the U S A
(All U 1954, P U '46, '51 A Cal U '35, '39, '44)

(संयुक्त-राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन करें।)

4 "The American President is a plebiscitary executive with limited powers but large potentialities' Discuss (Agra U 1950 '55)
("अमेरिका का राष्ट्रपति नियन्त्रित शक्तियों और विशाल प्रभावों वाला निर्वाचित कार्यपालक है। इस कथन को विवेचना करें।)

5 Analyse and comment on the various ways in which the American President can influence legislation (B U 1966 A)
(उन विविध साधनों का वर्णन कर, जिनके द्वारा अमेरिका का राष्ट्रपति विधि-निर्माण में प्रभाव डाल सकता है।)

6 Discuss the constitutional and political relations between the President and the Congress in the U S A (All U 1950, B U '61 A)
(अमेरिका के राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच संवैधानिक एवं राजनीतिक सम्बन्ध का वर्णन करें।)

7 The American President can, if he chooses, run counter to the opinion of the Congress " Explain this statement with illustrations
("यदि अमेरिका का राष्ट्रपति चाहे तो वह कांग्रेस के विरुद्ध कार्य कर सकता है।' इस कथन को सोदाहरण समीक्षा करे।)

8 "The President of the U S A can be and sometimes is a more important factor in law making than any congressman, or a dozen congressmen"
Discuss (B U 1963 A)
("कभी-कभी अमेरिका का राष्ट्रपति कांग्रेस के दर्जनों सदस्यों से अधिक विधि-निर्माण में प्रभाव डाल सकता है।' इस कथन की विवेचना करें।)

9 "The President of the U S A is both more or less than a king, he is also both more or less than a Prime Minister the more carefully his office is studied, the more does its unique character appear " Elucidate —
(B U 1955 A, Alld U '56, Indore U '65)
(' संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति एक सम्राट् से अधिक या कम है, साथ ही एक प्रधान मन्त्री से भी अधिक या कम है। उसके पद का जितना ही अध्ययन किया जाय उतनी विचित्रताएँ दिखाई पड़ती हैं।' समझाइये।)

10 Compare and contrast the powers and positions of the President of the U S A with those of Prime Minister of England and President of France
(P U 1952 A '55 S, '56 A, B U 57 A, All U '55 Vikram U B A (Part II), '62 Gwalior U '65)
(अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों तथा स्थिति की तुलना इंगलैंड के प्रधान मन्त्री और फ्रांस के राष्ट्रपति से कीजिए।)

11 "The U S President combines in his person the office of king and Prime Minister' Discuss

("संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के पद में सम्राट और प्रधान मन्त्री के पद सग्रहित है।" इस कथन की विवेचना करें।)

12 "The American President is his own Prime Minister' Discuss
(इस कथन को व्याख्या कीजिए कि "अमरीकी राष्ट्रपति अपना प्रधान मन्त्री आप है।)"

13 Discuss the composition, powers and functions of the American cabinet (All U '55 A)

(अमरीकी मन्त्रिमण्डल के गठन, अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन करें।)

14 The American cabinet differs in fundamental respects from the British cabinet In the light of this statement compare between features of American and the British cabinet

("अमरीकी मन्त्रिमण्डल और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में मौलिक अन्तर है।" इस कथन के प्रकाश मे अमरीकी तथा ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तुलना करें।)

15 The American president is the complete master of the situation Examine this statement with respect to the American Cabinet, comparing with the relation between the British Premier and his cabinet

('अमरीका राष्ट्रपति स्थिति का पूर्ण स्वामी है।" ब्रिटिश प्रधान मन्त्री का अपने मन्त्रिमण्डल से सम्बन्ध बतलाते हुए अमरीका मन्त्रिमण्डल के सिलसिले में इस कथन का समीक्षा करें।)

17 Compare and contrast the position and powers of the British Prime Minister with those of the President of the U S A

(ब्रिटिश प्रधान मन्त्री तथा सयुक्त-राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकार तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)

17 Compare the procedure of the president election in the U S A with that in the Indian union (B U 57 S)

(सयुक्त-राज्य अमेरिका और भारत के राष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रक्रिया का तुलनात्मक विवेचन करें।)

18 Compare the powers and functions of the president of the U S A with those of the President of India and France

(P U '54 A, 57 A B U, 52 A)

(सयुक्त राज्य अमरिका के राष्ट्रपति तथा भारत और फ्रांस के राष्ट्रपति के अधिकारों और कार्यों का तुलनात्मक वर्णन करें।)

19 Compare and contrast the Cabinet in the United States of America with the Council of Ministers in the U S S R
(अमरीकी मन्त्रिमण्डल और सोवियत रूस की मन्त्रिपरिषद् की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)

20 Describe the powers and functions of the President of the U. S. A How and how far is he able to carry legislature with him (R U 1963 A)
(अमरीकी राष्ट्रपति के कार्यों और अधिकारों का वर्णन कीजिए। वह विधानपालिका का कैसे और कहाँ तक नेतृत्व करता है?)

21 The President of the U S A exercises 'the largest amount of authority ever wielded by any man in democracy,' (Munro) Explain and elucidate
(Ravishankar Univ B A (Pre) 1965)
(संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति 'इतनी शक्ति का प्रयोग करता है जितनी किसी भी प्रजातन्त्र में कोई नहीं करता।' मुनरो के इस कथन को स्पष्ट करते हुए उसकी विवेचना कीजिए।)

22 Sir Henry Maine asserted that the President of the U S A "governs but does not reign" Do you agree with this view? Give reasons
(Vikram Univ B A (Part II) '64)
(सर हेनरी मेन का कथन था कि अमेरिका का राष्ट्रपति 'शासन करता है, राज्य नहीं करता।' क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं? कारण दीजिए।)

*"The Senate of the United States is now the most powerful second Chamber in the world. In all other constitutional systems of Government the powers of Upper Chambers have waned. The authority of the Senate has waxed."*

—*Lindsay Rogers*

# ६ राष्ट्रीय व्यवस्थापिका सिनेट
## ( National Legislature Senate )

| | |
|---|---|
| १ द्वि सदनात्मक व्यवस्था— | फिलाडेल्फिया सम्मेलन, द्वि सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने के कारण। |
| २ सिनेट का सगठन— | गठन, प्रत्यक्ष निर्वाचन, अस्थायी सदन, वेतन, भत्ता, उन्मुक्ति, पदाधिकारी, कार्य विधि। |
| ३ सिनेट के अधिकार और कृत्य— | कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार, विधायन सम्बन्धी अधिकार, न्याय सम्बन्धी अधिकार। |
| ४. विश्व के अन्य द्वितीय सदनों से तुलना— | सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन, सामान्य तुलना, ब्रिटिश लार्ड सभा, भारतीय राज्य सभा, फ्रांस की सिनेट, स्विट्जरलैंड तथा रूस के उच्च सदन। |
| ५ सिनेट के शक्तिशाली होने के कारण— | प्रत्यक्ष निर्वाचन, स्थायित्व, आकार, कुलीन वर्ग के प्रतिनिधि दल नियन्त्रण का अभाव, मन्त्री-मण्डलीय व्यवस्था का अभाव, विशेषाधिकार, कार्य-विधि की सरलता, प्रभावशाली प्लेटफार्म, संघ का प्रमुख स्तम्भ, राजनीतिक तथा सामाजिक दशाएँ, गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र, मूल्यांकन। |

## १. द्वि-सदनात्मक व्यवस्था
### ( Bicameral Pattern )

फिलाडेल्फिया सम्मेलन :—संयुक्त-राज्य अमेरिका का संविधान राजनीतिक शक्तियों को राष्ट्रीय विधेयकों का रूप देने का उत्तरदायित्व कांग्रेस को सौंपता है। संविधान का प्रथम अनुच्छेद समस्त विधायिनी शक्तियों को कांग्रेस में विनियोजित करता है। कांग्रेस एक द्वि-सदनात्मक सभा है। इसके दो सदन हैं—सिनेट ( Senate ) और प्रतिनिधि-सभा ( The House of Representatives )[1]। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के समक्ष एक समस्या थी—कांग्रेस में दो सदन हों या एक। लेकिन इस विषय पर तुरन्त समझौता हो गया, सभी राज्यों के प्रतिनिधियों ने, पेनसिलवानिया को छोड़कर, द्विसदनात्मक कांग्रेस के पक्ष में मत दिया।

1 "All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the U S A which shall consist of a Senate and a House of Representatives"

**द्वि-सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने के कारण** —द्वि-सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने के अनेक कारण थे जिनमें निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(१) जॉन ऐडेम्स के मतानुसार द्वि सदनात्मक व्यवस्था को अपनाने का सवप्रमुख कारण "पुराने औपनिवेशिक प्रणाली के प्रति आसक्ति" ( attachment to old colonial forms ) ब्रिटेन में द्वि-सदनात्मक विधानपालिका के लाभो से वे परिचित थे। उपनिवेशकाल मे भी अधिकतर राज्यों मे इसी प्रणाली का अनुकरण किया गया। पेनसिलवानिया और जार्जिया को छोडकर सभी क्रांतिकारी राज्य सविधान मे इस तरह का व्यवधान था। वर्जिनिया योजना (Verginia plan) ने भी द्वि-सदनात्मक प्रणाली का ही समर्थन किया था। इस प्रकार पूर्व-दृष्टात (precedent) ने योजना निर्धारित करने मे सहायता पहुँचायी। दूसरी ओर राज्यमण्डल ( Confederation ) की एक-सदनात्मक व्यवस्था असन्तोषजनक तथा असफल रही। अत सविधान निर्माताओ ने द्वि सदनात्मक काग्रेस की स्थापना करना ही उपयुक्त समझा।

(२) पूवभावी (Preceding) योजना समर्थन के अनेक छोटे-मोटे कारण थे। उनमे से एक तो यह था कि अनुदार प्रतिनिधिगण "प्रजातन्त्र का उपद्रव" ( Turblence of democracy ) को नियन्त्रित रखना चाहते थे। प्रतिनिधि सभा काग्रेस की लोकप्रिय शाखा थी और बहुमत के शासन का द्योतक थी, जिसके "प्रजातान्त्रिक प्रमत्तता" ( Democratic recklessness ) से देश को खतरा था। अत प्रजातन्त्र की धृष्टता, तथा असावधानी को नियन्त्रित करने के लिए द्वितीय सदन सीनेट का निर्माण किया गया।

(३) द्वितीय सदन का तीसरा उद्देश्य विभिन्न क्षेत्रो में सतुलन ( Balance ) स्थापित करना था। सीनेट के व्यवधान द्वारा सविधान निर्माताओ ने आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक क्षेत्रों के विरोधी तत्वो को सतुलित किया। (क) आर्थिक क्षेत्र मे उत्तर के राज्य उद्योग प्रधान थे और दक्षिण के राज्य कृषि प्रधान। दोनो विरोधी हितों के बीच सतुलन आवश्यक था। (ख) सामाजिक क्षेत्र मे उत्तर के राज्य बडे तथा घनी आबादी वाले थे और दक्षिण के राज्य छोटे तथा कम आबादी वाले। अत, उत्तर राज्य आबादी के अनुपात मे प्रतिनिधित्व चाहते थे जबकि दक्षिणी राज्य क्षेत्रफल या आबादी को बिना ध्यान में रखे समान प्रतिनिधित्व चाहते थे। प्रतिनिधि सभा ने उत्तरवासियो तथा सीनेट ने दक्षिणवासियों की इच्छा की पूर्ति की। (ग) राजनीतिक क्षेत्र मे एक ओर प्रमत्त (reckless) तथा 'असावधान' (Careless) प्रतिनिधि सभा थी और दूसरी ओर राजतान्त्रिक 'अभिलाषाओं' ( democratic ambitions ) से पूर्ण राष्ट्रपति। इन दोनो शासकीय शक्तियो को सतुलित करने के लिए सिनेट का निर्माण अनिवार्य था।

(४) फिलाडेल्फिया सम्मेलन के अधिकतर सदस्य अनुदारवादी तथा धनिक वर्ग के थे। प्रजातन्त्र मे उन्हें निहित स्वार्थों तथा धनिक वर्गों को खतरा दीख पडा। अत वे चाहते थे कि एक ऐसी संस्था का निर्माण किया जाय जो एक विशेष, अर्थात् उच्च वर्ग की रक्षा कर सके। इस रूप में सिनेट का उदय हुआ। इस प्रकार सिनेट श्रमिक वर्ग से भय का परिणाम था और उच्च वर्ग के पक्ष में एक राजनीतिक पासा था।[1]

1 "The Senate was the result of a proletarian-phobia and was designed to lead political dice heavily in favour of the well to-do class"

(५) अन्त में, सिनेट का निर्माण राज्यो की स्वतन्त्रता तथा सार्वभौमिकता की रक्षा के उद्देश्य से किया गया था। संघात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत राज्यो ने अपनी सार्वभौमिकता का अंशतः त्याग किया था। उनका अस्तित्व भविष्य मे तभी कायम रह सकता था, जब संघ-सरकार की शक्ति के प्रयोग में उन्हें भाग लेने का अवसर मिले। तात्पर्य यह कि केन्द्र से राज्यो की रक्षा आवश्यक थी। सिनेट की स्थापना इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए की गयी। सिनेट राज्यो की प्रतिनिधि सभा है जो उनकी स्वतन्त्रता तथा सार्वभौमिकता की रक्षा के लिए सदा तत्पर रहती है।

## २. सिनेट का संगठन

### ( Organisation of the Senate )

गठन —सिनेट संयुक्त राज्य का द्वितीय या उच्च सदन है। यह संघात्मक का रक्षक तथा राज्यों की समानता का द्योतक है। यह राज्यो का सदन ( House of States ) है। इसमे प्रतिनिधित्व का आधार राज्यो की समानता का सिद्धांत है। प्रत्येक राज्य को सीनेट मे दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसका संवैधानिक आधार अनुच्छेद ५ है, जिसमे यह स्पष्टत उल्लिखित है कि "किसी राज्य को उसकी सहमति के बिना सीनेट मे मताधिकार की समानता से वंचित नहीं किया जा सकता।"[1] राज्य छोटा है या बड़ा, उसकी जनसंख्या कम है या अधिक, इन सब राज्यो पर ध्यान दिये बिना प्रत्येक राज्य को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है। प्रारम्भ मे सिर्फ १३ राज्यों के सम्मिलन के कारण इसकी सदस्य-संख्या २६ थी। वर्तमानकाल मे राज्यो की संख्या ५० हो गयी है। इसलिए सीनेट की सदस्य संख्या १०० है। इस व्यवस्था को अप्रजातान्त्रिक बतलाया गया है, क्योंकि जनता को असमान प्रतिनिधित्व दिया गया है। नेवादा, जिसकी जनसंख्या करीब एक लाख, दस हजार है। और न्यूयार्क, जिसकी जनसंख्या करीब एक करोड पैंतालिस लाख है, को समान रूप से दो प्रतिनिधि की रक्षा होती है और प्रत्येक राज्य का समान महत्त्व रह जाता है।

संविधान के मौलिक उपबन्ध के अनुसार सीनेट के सदस्यो का निर्वाचन राज्यो के विधान-मण्डलों द्वारा किया जाता है। इसका कारण यह है कि प्रत्यक्ष निर्वाचन के कारण कुटिल तथा धूर्त व्यक्ति सीनेट की सदस्यता प्राप्त कर लेते, लेकिन यदि विधानमण्डल द्वारा निर्वाचन की व्यवस्था हो तो अवांछनीय व्यक्ति सिनेट की सदस्यता नही प्राप्त कर सकेंगे। विधानमण्डल द्वारा निर्वाचन पद्धति से द्वितीय लाभ यह है कि सिनेट के सदस्य अपने को समस्त राज्य का प्रतिनिधि समझेंगे और राज्यो के विधानमण्डल की अनिवार्यता भी सिद्ध होगी। इन्ही कारणो से अप्रत्यक्ष निर्वाचन को व्यवस्था की गयी। लेकिन यह पद्धति सफलतापूर्वक कार्य नही कर सकी। कभी-कभी गत्यवरोध पैदा हो जाता था। अनेक राज्यो के विधानमण्डल सीनेट के प्रतिनिधियों का निर्वाचन नही कर पाते थे। अत उनका प्रतिनिधित्व सीनेट मे नही हो पाता था। १८९० ई० से १९१२ तक लगभग ११ राज्यो की ओर से केवल एक ही प्रतिनिधि था। इसके अतिरिक्त घूस और अन्य भ्रष्ट उपाय भी अपनाये जाते थे।

---

1 'No state without its consent shall be deprived of its equal suffrage in the Senate'

**प्रत्यक्ष निर्वाचन** —इन दोषो के कारण १७ वें संशोधन ( १९२३ ई० ) द्वारा निर्वाचन की पद्धति को उठा दिया गया और सीनेट के सदस्यो का निर्वाचन राज्य की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होने लगा। राज्य के व्यवस्थापन-विभाग और निचले सदन के सदस्यो को चुनने के लिए, जो मतदाता होते हैं, उन्हें ही सिनेट के सदस्यो के निर्वाचन का अधिकार दिया जाता है। इसके अतिरिक्त, यदि किसी राज्य का स्थान रिक्त रहे तो उस राज्य का राज्यपाल अस्थायी नियुक्ति द्वारा उस रिक्त स्थान को भर देगा जबतक कि राज्य की जनता स्वय सदस्य का निर्वाचन न कर ले।

**अस्थायी सदन** —अमरीकी सिनेट एक स्थायी सदन ( Permanent Chamber ) है। सदस्यो का निर्वाचन ६ वर्ष के लिए होता है। प्रत्येक दो वर्ष पर एक-तिहाई सदस्य स्थान रिक्त कर देते हैं और उन स्थानो की पूर्ति के लिए नया निर्वाचन होता है। अत सिनेट का अस्तित्व सदा बना रहता है।

**सदस्यो की संख्या** —सविधान के अनुसार सिनेट की सदस्यता के लिए निम्नलिखित योग्यताओ का होना आवश्यक है :—

(क) उम्र कम से कम ३० वर्ष हो,

(ख) ९ वर्ष से सयुक्त-राज्य का नागरिक हो,

(ग) उस राज्य का नागरिक हो जो उन्हें निर्वाचित करता है।

इन सांविधानिक अर्हताओ के अतिरिक्त कुछ व्यावहारिक अर्हताएँ भी हैं जो परम्पराओं पर आधारित हैं —

(क) सयुक्त-राज्य का जन्मजात नागरिक हो,

(ख) महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक पदो पर रह चुका हो,

(ग) धनी तथा गण्य मान्य व्यक्ति हो,

(घ) प्रौढावस्था को प्राप्त कर चुका हो।

सदस्यो का निर्वाचन प्राय राज्य की विधि के अनुसार होता है, परन्तु कांग्रेस को निर्वाचन विधि, मनोनयन आदि के लिए विधि निर्माण का अधिकार है।

**वेतन, भत्ता, उन्मुक्ति** —सिनेट के सदस्यो का वेतन प्रतिवर्ष १५,००० डालर है। वेतन के अतिरिक्त उन्हें अन्य सुविधाएँ भी प्राप्त हैं—डाक, तार, यातायात, आदि की सुविधाएं। इन सदस्यो को अनेक अधिकार तथा उन्मुक्तियाँ भी प्राप्त हैं। उन्हें भाषण देने की स्वतन्त्रता प्राप्त है तथा वे गिरफ्तार नहीं किये जा सकते।

**पदाधिकारी** —उपराष्ट्रपति सिनेट का पदेन ( Ex-officio ) सभापति है। वह उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है। लेकिन उसे वाद विवाद में [illegible] देने का अधिकार नहीं है और न तो सामान्य स्थिति में मतदान का। सिर्फ ग्रन्थि ( Ti[illegible] [illegible] में उसे निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है। [illegible] [illegible]-पद ग्रहण करने के लिए सिनेट के सदस्य अध्यक्ष [illegible] [illegible] ( President Protempore ) कहते हैं। वह सा[illegible] [illegible] अध्यक्ष का [illegible] पूर्व प्रधान कार्य सिनेट की रीतियों तथा [illegible]

सुव्यवस्था बनाये रखना है। सिनेट के अन्य पदाधिकारी भी होते हैं, जैसे—बहुमत दल के नेता तथा दल सचेतक ( Party Whips ), सचिव (Secretary), ( सार्जेन्ट ऐट-आर्म्स ), लिपिक (Clerks) इत्यादि।

कार्य-विधि —सिनेट अपनी कार्य विधि स्वयं बनाती है। इसकी कार्य विधि अत्यन्त सरल तथा संक्षिप्त है। प्रत्येक विधेयक या प्रस्ताव के तीन वाचन ( Reading ) होते हैं। विधेयक के समिति मे जाने के पहले दो वाचन होते हैं। तीसरा वाचन पूरे सदन की समिति (Committee of the whole House) मे होता है। इस स्तर पर विधेयक पर वास्तविक वाद विवाद तथा द्वन्द्व युद्ध होता है। लेकिन प्रतिनिधि सभा के असदृश वाद-विवाद की सीमा नही होती, कोई सदस्य बिना किसी रुकावट के असीमित समय तक बोल सकता है और विधेयक के मार्ग मे अड़ंगा लगा सकता है। सदस्यों द्वारा अपनाये गये इस साधन ( Technique ) को फिलीबस्टरिंग ( Filibustering ) कहते हैं। लेकिन १६१७ ई० मे सिनेट सदस्यो की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया। अगर सोलह सदस्य वाद विवाद को बन्द करने का आवेदन करें और दो तिहाई बहुमत से सिनेट उस आवेदन की स्वीकृति दे दे तो वाद विवाद के समय को सीमित किया जा सकता है। अभी तक सिर्फ चार बार इस नियम का व्यवहार हुआ है। सिनेट में सबसे अधिक समय तक लगातार बोलनेवाला ओरीगन राज्य का सदस्य था जो १२ घण्टे, २६ मिनट तक लगातार बोलता रहा। सदस्यो पर दल का अनुशासन कठोर नही होता। सिनेट की बैठक अधिकांशत खुली होती है, लेकिन कभी-कभी बन्द कमरे मे इसका "कार्यकारिणी अधिवेशन" (Executive Session) होता है।

## ३ सिनेट के अधिकार और कृत्य

( Powers and Functions of the Senate )

अमरीकी संविधान के जनक सिनेट को सिर्फ कांग्रेस का उच्च सदन ही नही, बल्कि कुछ विशेष बनाना चाहते थे। इसके प्रमुख कार्य सन्तुलन तथा संरक्षण से सम्बन्धित थे। यह प्रतिनिधि सभा की राजनीतिक असावधानता तथा राष्ट्रपति की निरंकुशता पर एक नियन्त्रणकारी शक्ति है। इसके, अलावे, सिनेट को मन्त्रणा-परिषद् ( Advisory Council ) के रूप मे ब्रिटिश प्रिवी परिषद् ( Privy Council ) का प्रतिरूप बनाने का प्रयत्न किया गया। लेकिन आगे चलकर सीनेट का परमाधिकार केवल सहमति ( consent ) देना मात्र रह गया, मन्त्रणा देना नही। सिनेट के अधिकारो तथा कार्यों का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षको के अन्तर्गत किया जा सकता है :—

(क) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार (Executive Powers),
(ख) विधायन सम्बन्धी अधिकार ( Legislative Powers ),
(ग) न्याय सम्बन्धी अधिकार ( Judicial Powers ),
(घ) अन्य अधिकार (Miscellaneous Powers)।

## (क) कार्यपालिका-सम्बन्धी अधिकार

### ( Executive Powers )

अमरीकी सिनेट केवल एक विधायी अंग नहीं, प्रत्युत् वह एक प्रशासकीय निकाय भी है। संविधान द्वारा उसे कतिपय कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ दी गयी हैं। इनमें नियुक्ति सम्बन्धी तथा संधि-अनुसमर्थन सम्बन्धी शक्तियाँ उल्लेखनीय हैं।

**नियुक्ति सम्बन्धी शक्तियाँ**—संविधान-निर्माताओं ने प्रशासन के प्रधान राष्ट्रपति को नियुक्तियाँ करने की व्यापक शक्ति दी है। लेकिन, वे राष्ट्रपति को इस सम्बन्ध में असीमित अधिकार देने के पक्ष में नहीं थे। हैमिल्टन को भय था कि "राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ कौटुम्बिक प्रेम से व्यक्तिगत अनुराग अथवा लोकप्रियता के दृष्टिकोण से प्रवृत्त हो सकती है।"[1] इसलिए संविधान में यह व्यवस्था कर दी गयी कि राष्ट्रपति सिर्फ सिनेट के परामर्श तथा स्वीकृति पर ही राजदूतों, अन्य राज्य-प्रतिनिधियों, प्रदूतों, उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों और संयुक्त-राज्य के उन सभी पदों पर अधिकारियों की नियुक्ति करेगी जिनकी नियुक्ति के सम्बन्ध में अन्य व्यवस्था नहीं की गयी है और जो नये पद कानून द्वारा स्थापित किये जायेंगे। आज व्यवहार में राष्ट्रपति सिनेट से मन्त्रणा नहीं लेता है, बल्कि वह मनोनयन करता तथा सिनेट उसकी स्वीकृति देती है। यदि सीनेट की बैठक न होती रहे तो राष्ट्रपति अस्थायी नियुक्ति (Recess appointment) कर सकता है जिसकी स्वीकृति सिनेट द्वारा अगले अधिवेशन में मिल जानी चाहिए। इस प्रकार सिनेट को नकारात्मक (Negative) शक्ति दी गयी और राष्ट्रपति को सकारात्मक (Positive)। लेकिन, सिनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) की परम्परा के विकास के परिणामस्वरूप सिनेट को यथार्थ शक्ति मिल गयी। राष्ट्रपति नियुक्तियाँ करने के पूर्व सम्बन्धित राज्य के सिनेट के अपने दल के सदस्य से परामर्श लेकर ही नियुक्तियाँ करता है, अन्यथा सिनेट द्वारा उसकी नियुक्तियों को स्वीकृति नहीं मिलेगी। उदाहरणार्थ, १९५१ ई० में इलीनोय के सिनेट पॉल डगलस ने राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा मनोनीत अपने राज्य में संघीय न्यायाधीशों के पद पर जोसेफ ड्रकर (Joseph Drucker) और सी० जे० हैरिंगटन की नियुक्ति की सिनेट द्वारा पुष्टि को रोकने के लिए "सिनेट के प्रति शिष्टाचार" की शरण ली। १९५० ई० में सिनेटर डगलस ने न्यायाधीशों की नियुक्ति पर आपत्ति करते हुए कहा था कि राष्ट्रपति ने उसकी सिफारिशों की अपेक्षा की है उसके द्वारा प्रस्तावित व्यक्तियों को मनोनीत नहीं किया है। इस प्रकार साधारण नियुक्तियों के सम्बन्ध में व्यक्तिगत सिनेट का निर्णय अन्तिम होता है। लिंडसे रोजर्स ने इस प्रथा को उदार निषेधाधिकार (Liberum Veto) तथा फाइनर ने लेन देन में बन्धक (A pawn in the give and take) की संज्ञा दी है। इस प्रथा का एक दुष्परिणाम यह हुआ है कि संघीय पदों पर जो राज्यों में नियुक्तियाँ होती हैं, उसमें राज्य के सिनेटर अपना व्यक्तिगत और राजनीतिक लाभ उठाते हैं। फलत अयोग्य व्यक्तियों की नियुक्ति हो जाती है।

---

1 'It is possible that the appointments of the President may proceed from family action, from personal attachment or from a view of popularity.' —Hamilton

**सधियों के अनुसमर्थन सम्बन्धी शक्तियाँ।**—सिनेट को विदेश नीति के क्षेत्र में भी व्यापक अधिकार प्राप्त है। सविधान के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा निर्णीत सधियो को विधि का रूप प्राप्त करने के लिए सिनेट द्वारा अनुसमर्थित होना आवश्यक है। सिनेट दो तिहाई बहुमत से संधियो को स्वीकार कर सकती है तथा उसमे सशोधन कर सकती है, या उन्हें अस्वीकार कर सकती है। सिनेट राष्ट्रपति से किसी प्रकार की सधि करने का आग्रह भी कर सकती है, परन्तु राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह सिनेट के आग्रह को मान ही ले। वस्तुत राष्ट्रपति सधि का निर्णय करता है और सिनेट उसे अनुसमर्थन करती है। सयुक्त राज्य के इतिहास में अनेक ऐसे अवसर आये हैं जब सिनेट ने सधियो को अस्वीकृत या सशोधित किया है। १९१९ ई० में सिनेट ने राष्ट्रपति विल्सन द्वारा की गयी वर्साय की सधि ( Treaty of Varsailles ) को अस्वीकृत कर दिया। उसने पियस, क्लीवलैण्ड, रूजवेल्ट आदि राष्ट्रपतियों द्वारा आयोजित सधियों को भी अस्वीकृत किया था। सधियो मे अनेक बार उसने सशोधन भी लाया है। अस्वीकृति की शक्ति का प्राय वह उपयोग नहीं करती है। १९३४ ई० तक सिनेट ने ६८२० सधियों को स्वीकार किया, १७३ को सशोधित किया और १५ को अस्वीकार किया। इस प्रकार सधियों का निर्णय करते समय राष्ट्रपति को सिनेट की नब्ज पर हाथ रखना पड़ता है। जॉन हे का कहना है कि "सिनेट में जानेवाली सधि रगभूमि में जानेवाले सांढ के समान है। यह नहीं कहा जा सकता कि उस पर अन्तिम प्रहार किस प्रकार और कब होगा, परन्तु एक बात निश्चित है कि रगभूमि से वह कभी जीवित बाहर नहीं आयगा।"[1]

सविधान मे सधियों के सम्बन्ध मे सीनेट की इस शक्ति के अनेक दुष्परिणाम भी हैं। प्रथम, अत्यधिक महत्त्वपूर्ण सधियो को सीनेट का एक अल्पमत विफल कर सकता है। एक-तिहाई सदस्यो मे यदि एक और मिल जाय तो राष्ट्रपति का प्रयास बेकार जायगा। द्वितीय, राष्ट्रपति पूर्ण विश्वास के साथ सधि वार्ता नही चला सकता है। तृतीय, वैदेशिक नीति में अस्थिरता आ जाती है और विदेशी राष्ट्रो की नजर मे सयुक्त राज्य की प्रतिष्ठा घट जाती है। अन्तिम, सीनेट द्वारा सधियो का परीक्षण होता है। फलस्वरूप, अन्तर्राष्ट्रीय नीति का प्रमुख गुण गुप्त स्थिति जाता रहता है। राष्ट्रपति एक सुनिश्चित कदम नही उठा सकता है, क्योंकि उसे सदा जनमत के हस्तक्षेप का सामना करना पड़ता है। इन दोषो को दूर करने के लिए कार्यपालिका समझौते ( Executive agreements ) का सहारा लिया जाता है, जिसके लिए सीनेट का अनुसमर्थन आवश्यक नही है। इस व्यवस्था का सबसे बड़ा गुण यह है कि गुप्त सधियों का अवसर कार्यपालिका को नही मिलता है और जनता की पीठ के पीछे उसके भाग्य का निबटारा नही होता है। यह व्यवस्था वैदेशिक नीति को जनतान्त्रिक बनाती है। निष्कर्षत प्रो० लास्की के शब्दों मे अन्तर्राष्ट्रीय मामलो मे प्रभाव रखने के नाते ससार की कोई विधानपालिका सीनेट का मुकाबला नही कर सकती है।

---

1 'A treaty entering the Senate is like a bull, going into the arena ; no one can say just how or when the final blow will fall but one thing is certain [it will never leave arena alive."

—*John Hay*

### (ख) विधायन सम्बन्धी अधिकार ( Legislative Powers )

संविधान के अनुसार संयुक्त-राज्य की समस्त विधायनी शक्तियाँ काँग्रेस में निहित हैं। सिनेट उसी काँग्रेस की एक शाखा है। यह काँग्रेस का अधीन (Subordinate) या निम्न निकाय नहीं है, बल्कि यह समान अधिकारपूर्ण समन्वयकारी निकाय ( Co ordinating body ) है। मुनरो के शब्दों में, "यह काँग्रेस की एक समान अधिकार वाली शाखा है, एक अधीनस्थ शाखा नहीं और निम्न सदन के साथ राष्ट्रीय कानून के काम में साझेदार है।"[1] इसके विपरीत भारत, इंगलैंड और फ्रांस के द्वितीय सदन विधान-पालिका की निम्न-कोटि की शाखाएं हैं।

सिनेट की विधायिनी शक्ति का अध्ययन दो वर्गों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

(क) साधारण विधेयक ( Ordinary Bills ) किसी भी सदन में पुरःस्थापित ( Initiation ) होते हैं। इस सम्बन्ध में दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त है। दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होने पर ही कोई विधेयक कानून बन सकता है। अगर दोनों सदनों में मतभेद हो तो दोनों की संयुक्त समिति द्वारा उसे दूर किया जाता है जहाँ सिनेट ही सदा लाभदायक स्थिति में रहती है।

(ख) वित्त विधेयक ( Money Bills ) की पुरःस्थापना ( Initiation ) सिर्फ प्रतिनिधि-सभा में ही होती है, लेकिन सिनेट उन्हें परिवर्तित, संशोधित तथा अस्वीकृत कर सकती है। संशोधन की आड़ में सिनेट कभी कभी शीर्षक के अतिरिक्त सब कुछ काट डालती है। फाइनर ने कहा भी है कि सिनेट ने वित्तीय विधान में संशोधन करने के अधिकार का यह अर्थ लगाता है कि वह उसके पास भेजे गये बजट को नये सिरे से बनाने का अधिकार रखती है।

विधेयक सम्बन्धी इन अधिकारों के अतिरिक्त कतिपय ऐसे गैर संवैधानिक ( Extra Constitutional ) उपाय हैं, जिनके द्वारा विधेयक निर्माण के क्षेत्र में सिनेट का महत्त्व बहुत बढ़ गया है। निहित शक्तियों का सिद्धांत ( Theory of Implied Powers ), कल्याणकारी उपबन्ध ( Welfare Clause ), संघीय पुलिस शक्ति ( Federal Police Powers ), आदि नियमों का विकास उल्लेखनीय है।

(ग) न्याय सम्बन्धी अधिकार (Judicial Powers) —विश्व के अन्य द्वितीय सदनों की तुलना में सिनेट के न्यायिक अधिकार भी अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हैं। न्यायिक शक्तियों को दो वर्गों में रखा जा सकता है—(क) महाभियोग की शक्ति ( Powers of Impeachment ) और (ख) अन्वेषण करने की शक्ति ( Powers of Investigation )।

महाभियोग की शक्ति —अमेरिका में प्रतिनिधि-सभा द्वारा राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा समस्त असैनिक अधिकारियों पर देशद्रोह, भ्रष्टाचार या अन्य गम्भीर अपराधों के सिलसिले में महाभियोग लगाया जा सकता है। इसके बाद सिनेट उस महाभियोग की सुनवाई करती तथा निर्णय देती है। इस प्रकार दोषारोपण का अधिकार केवल निम्न सदन को है और सिनेट

1 'It is a co ordinate not a subordinate branch of American Congress and divides with the House of Representatives the function of making the national law —Munro

को केवल निर्णय देने का अधिकार है। महाभियोग की सुनवाई के समय सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति ( Chief Justice ) सीनेट की अध्यक्षता करता है। अपराध की सिद्धि के लिए दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। सिनेट इस शक्ति का प्रयोग बिरले ही करती है। अभी तक सिर्फ बाहर संघीय पदाधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही की जा सकी है जिनमें आठ निर्दोष सिद्ध हुए और चार दंडित हुए। लार्ड ब्राइस ने महाभियोग की तुलना एक भारी अस्त्र से की है जो इतना अधिक भारी है कि समान स्थिति में उसका उपयोग नही किया जा सकता है।

अन्वेषण का अधिकार —सीनेट का अन्वेषण रखने का अधिकार ( Powers of Investigation ) एक अत्यधिक व्यावहारिक महत्त्व का अधिकार है। सिनेट अपनी समितियों द्वारा सरकारी कार्यों का अन्वेषण करती है। इन समितियों का इतना महत्त्व है कि समस्त प्रशासन उनसे भय खाता है। अमेरिका में कांग्रेस के प्रति मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व का अभाव है। अत मन्त्रियों या प्रशासन के अन्य अधिकारियों का विधायिका के प्रति उत्तरदायी बनाने के साधन की आवश्यकता है। अन्वेषण-समितियां इस कमी को पूरा करती हैं। लॉस्की ने कहा भी है कि "ऐसी परिस्थिति में जहाँ शक्ति का पृथक्करण का सिद्धान्त लागू है वहाँ सिनेट का यह कार्य अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हो जाता है, क्योंकि अकुशल शासन को रोकने के लिए यह प्रभावशाली साधन है।' अन्वेषण समितियाँ कार्यपालिका पर प्रबल अंकुश का काम करती हैं। गैलोवे ( Galloway ) ने स्थायी अन्वेषण समिति ( Standing Investigation Committee ) को वही स्थान दिया है जो ब्रिटिश शासन-व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल को है। सिनेट केफयूवर ( Kefauver ) इन अन्वेषणों को 'Headline Hunting' कहा है। प्रो० लॉस्की ने बताया है कि अमरिकी अन्वेषण समिति की व्यवस्था में ब्रिटिश रायल कमीशन तथा लोक सभा में प्रश्नकाल दोनों के गुण सम्मिलित है।"[1] व्यवहार में सिनेट ने इस शक्ति का बेधड़क उपयोग किया है। इसी के फलस्वरूप १६३४ ई० में तीन मन्त्रियों को पदत्याग करना पड़ा और अन्त में जेल की हवा खानी पड़ी तथा अन्य दो को ग्लानि से आत्महत्या करनी पड़ी। सिनेट समिति ने हैरीडाफरी के चरित्र तथा आचरण टीपाडाम स्कैण्डल और १६२६ ई० की घोर मंदी के पूर्व वाल स्ट्रीट ( Wall Street ) के तरीकों की जाँच की थी। आज भी इन समितियों का काम बहुत जोरों पर है। मेकार्थी का नाम एक कुख्यात कम्युनिस्ट-शिकारी के रूप में लिया जाता है।

(घ) अन्य अधिकार (Miscellaneous Powers) —संयुक्तराज्य की सिनेट कुछ अन्य साधारण कार्यों को भी करती है। वह संविधान के संशोधन में भाग लेती है, संघ में नये राज्य के प्रवेश की स्वीकृति देती है, राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए किये गये मतदान की गणना करती है। यदि उप राष्ट्रपति के निर्वाचन के किसी व्यक्ति को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हुआ हो तो सिनेट दो सर्वाधिक मत पानेवाले प्रत्याशियों में से किसी एक को उप-राष्ट्रपति निर्वाचित करती है।

1 "The method combines something of the value of Royal Commission in Britain with the illumination afforded by question time in the House of Commons' —Laski

## ४. विश्व के अन्य द्वितीय सदनो से तुलना

### ( Comparison with other Second Chambers of the World )

**सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन** —आधुनिक युग मे द्वितीय सदन प्रजातन्त्र के ज्वार-भाटा के आगे टिकने मे असफल रहे हैं। विश्व के अधिकतर उच्च सदन अपनी शक्ति खो बैठे हैं और सिर्फ सवैधानिक प्रतिष्ठा के हकदार रह गये हैं। उनकी शक्ति केवल प्रभाव मात्र बनकर रह गयी है। विश्व के द्वितीय सदनो की शक्ति के सामान्य ह्रास के बावजूद अमरीकन उच्च सदन ने विपरीत प्रवृत्ति ( Trends ) दिखलायी है। उसकी शक्ति मे ह्रास नहीं, बल्कि वृद्धि ही हुई है। उसने अपनी शक्तियो को सिर्फ रक्षा ही नही की है, बल्कि उन्हें बढाया भी है। तात्पर्य यह है कि जहाँ विश्व के अन्य द्वितीय सदन द्वितीय श्रेणी के (Secondary) सदन बन गये हैं वहा अमरीकी सिनेट ने प्रथम सदन का स्थान ले लिया है। लिंडसे रोजर्स का कहना है कि "सयुक्त राज्य की सिनेट ससार का सर्वाधिक शक्तिशाली सदन है। दूसरे देशों की शासन व्यवस्था में द्वितीय सदन की शक्तियो में ह्रास हुआ है, पर सिनेट की शक्ति में वृद्धि हुई है।"[1] प्रो० मुनरो का कथन यथार्थ ही है कि "ऐसा समय न कभी हुआ और न कभी आयगा, जब काग्रेस के दूसरे सदन का दूसरा दर्जा हो जाय। सिनेट का वह अन्त होने की सम्भावना नहीं दीखती जो दूसरे देशो के उच्च सदनो का हुआ है क्योंकि इसकी सवैधानिक शक्तियाँ बहुत ही अधिक महत्त्वपूर्ण हैं।"[2] लास्की ने भी कहा है कि "अमरीकी सिनेट विश्व के समस्त उच्च सदनो से अधिक सफल संस्था रही है और अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में तो यह विशिष्ट रूप में सफल रही है।"[3]

**सामान्य तुलना** —यहाँ अन्य देशो के उच्च सदनो से सिनेट की तुलना अनुपयुक्त न होगी। जहाँ तक द्वितीय सदनो की स्थापना के उद्देश्य का प्रश्न है, प्राय सभी देशो के द्वितीय सदनो की स्थापना या तो परम्परागत कार्यों के लिए या सविधान को प्रजातान्त्रिक फलन के अनुकूल बनाने के लिए की जाती है, लेकिन अमेरिकी द्वितीय सदन की स्थापना के पीछे विशेष उद्देश्यो का हाथ था, सविधान मे उसे सतुलन ( Balance ) और सरक्षण ( Protection ) की

---

1 'The Senate of the United States is now the most powerful Second Chamber in the world In all other constitutional systems of Government the powers of Upper Chamber have waned The authority of the Senate has waxed " —*Lindsay Rogers*

2 There has been a time however and probably never will be when the second Chamber of Congress can be termed as Secondary Chambers The Senate is not likely to meet the fate that Upper Chambers, in other countries have encountered, for its constitutional powers are too important ' —*Munro*

3 It remains, without exception, the most successful Second Chamber in the world

"When all is said against the Senate that can be said it remains one of the outstanding success of the American political system —*Laski*

शक्ति दी गयी। फिर इसका सगठन छोटा तथा ठोस है। इसमे १०० सदस्य हैं, जबकि ब्रिटेन की लार्ड-सभा मे ८५०, भारत की राज्य सभा मे २५०, फ्रास की सिनेट मे २३० और सोवियत रूस की राष्ट्रीयताओं की सावियत मे ६२६ सदस्य हैं। काय विधि के नियमों (Rules of procedure) के सम्बन्ध मे दल-अनुशासन तथा नियमों की सरलता के कारण सिनेट के सदस्यो को असीमित स्वतन्त्रता प्राप्त है, जबकि अन्य द्वितीय सदनो के सदस्यो की स्वतन्त्रता अनुशासन तथा नियमो की कठोरता के कारण अत्यन्त सीमित हो गयी है। अन्य देशो के द्वितीय सदनो की तुलना मे सिनेट की शक्तियाँ भी अत्यधिक हैं, नियुक्ति, सधि तथा अन्वेषण के सम्बन्ध में प्राप्त शक्तियो ने उसे अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे एक प्रबल शक्ति बना दी है। वह एक समानस्तरीय (co-equal) सदन है जबकि अन्य उच्च सदन अधीनस्थ (Subordinate) सदन हैं।

**ब्रिटिश लार्ड सभा** —सिनेट सयुक्त राज्य की काग्रेस का द्वितीय सदन है। परन्तु, ब्रिटिश लार्ड-सभा (House of Lords) अथवा भारतीय राज्य सभा की तरह इसका दर्जा द्वितीय नही है। ब्रिटिश लार्ड सभा के सदस्यो की नियुक्ति आनुवशिक (Hereditary) अथवा मनोनयन के आधार पर होती है, लेकिन अमरीकी सिनेट के सदस्यों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है। नियुक्ति की अप्रजातान्त्रिक पद्धति लार्ड सभा को अत्यन्त कमजोर बना देती है। जहाँ तक विधेयक का प्रश्न है, अमरीकी सिनेट काफी शक्तिशाली है, लेकिन ब्रिटिश लार्ड सभा धन विधेयक के क्षेत्र मे पूर्णत शक्ति शून्य है और साधारण विधेयक को केवल एक वर्ष तक रोक सकती है। सिनेट के असदृश नियुक्तियो और सधियो पर लार्ड सभा की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती।

**भारतीय राज्य-सभा** —भारतीय राज्य सभा (Council of States) की स्थिति लगभग लार्ड सभा के ही सदृश है। धन विधेयक के सम्बन्ध मे वह पूर्णत शक्तिहीन है और साधारण विधेयक के पारित होने मे सिर्फ कुछ विलम्ब लगा सकती है। इस प्रकार विधेयक के क्षेत्र में भारतीय राज्य-सभा की शक्ति नगण्य है। वह लोक सभा के निम्न-स्तर का सदन है। इसके विपरीत, अमरीकी सिनेट को विधायन के क्षेत्र में समान अधिकार प्राप्त है। नियुक्तियो, सधियों तथा अन्वेषण-सम्बन्धी अधिकारों के अभाव मे भारतीय राज्य-सभा की तुलना अमरीकी सिनेट से नही ही करना उचित है। लेकिन महाभियोग के सम्बन्ध में भारतीय राज्य-सभा कुछ हद तक अधिक शक्तिशाली है, क्योंकि यह महाभियोग का प्रस्ताव प्रारम्भ कर सकती है। थोडे में, विधायक, कार्यपालिका तथा अतर्राष्ट्रीय क्षेत्रो मे भारतीय राज्य-सभा अमरीकी सिनेट से बहुत दुर्बल है।

**फ्रांस की सिनेट** —फ्रास के चतुर्थ गणतन्त्र की गणतन्त्र-परिषद् (Council of the Republic) से अमरीकी सिनेट की तुलना करना ही अनुचित है। गणतन्त्र-परिषद् अत्यन्त दुर्बल सस्था थी। वह विधेयक को अधिक से-अधिक दो महीनों तक रोक सकती थी। लेकिन पाँचवें गणतन्त्र के अन्तर्गत उसकी स्थिति को काफी दृढ बना दिया गया। वह विधि निर्माण के क्षेत्र में काफी मजबूत हो गयी है। राष्ट्रीय सभा और सिनेट मे बीच असहमति होने पर दोनों सदनों की सयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। इसके बाद भी यदि समझौता न होने

पाता है तो अन्त मे राष्ट्रीय सभा ही निर्णय करती है। इस प्रकार अमरीकी सिनेट की स्थिति को अभी भी फ्रांस की सिनेट प्राप्त न कर सकी है, लेकिन वह राष्ट्रीय सभा के साथ साथ सार्वभौम शक्ति का प्रयोग करती है। युद्ध की घोषणा, राष्ट्रपति का निर्वाचन, साधारण विधेयकों का पुर स्थापन, आदि की शक्ति ने उसकी स्थिति को दृढ बना दिया है। फिर भी अमरीकी सिनेट की अपेक्षा उसकी स्थिति दुर्बल ही है।

**स्विटजरलैंड तथा रूस के उच्च सदन** —जहाँ तक स्विट्जरलैण्ड तथा सोवियत रूस के उच्च सदनों का प्रश्न है, अमरीकी सिनेट के समान उन्हें भी भिन्न सदनों के समान-स्तरीय बनाया गया है, लेकिन सिनेट के असदृश उन्हें कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखने, सन्धियों को अनुसमर्थित करने तथा नियुक्तियों की पुष्टि करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। अत सैद्धांतिक और व्यावहारिक रूप से अमरीकी सिनेट की तुलना मे स्विटजरलण्ड तथा सोवियत रूस के उच्च सदन दुर्बल ही हैं।

## ५ सिनेट के शक्तिशाली होने के कारण

### ( The Causes of Strength of the Senate )

सयुक्त राज्य की सिनेट को विश्व का सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन कहा गया है। लास्की ने उसे प्रतिनिधि-सभा की स्थापना की स्वामिनी कहा है।[1] मुनरो ने इस तथ्य पर जोर देते हुए कहा है कि "सविधान की प्रथम धारा मे जहाँ पर दो सदन वाली कांग्रेस की स्थापना की बात कही गयी है, सिनेट का नाम पहले दिया जाना कोई साधारण लिखने की गलती नहीं है, सविधान-निर्माता अधिकाश सिनेट को सघीय व्यवस्था की रीढ की हड्डी की दृष्टि से देखते थे।"[2] तात्पर्य यह कि सिनेट का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण तथा अद्वितीय स्थान है। राजनीतिक जीवन की दिशा के निर्धारण मे वह शक्तिशाली तथा प्रबल निकाय है। उसकी शक्ति की वृद्धि के अनेक कारण हैं।

(1) **प्रत्यक्ष निर्वाचन** —प्रतिनिधि सभा की तुलना मे सिनेट अत्यधिक शक्तिशाली है। इसका पहला कारण सगठन मे अन्तर है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यो का निर्वाचन क्षेत्रीय नियमानुसार होता है। फलस्वरूप उसमे योग्य तथा अनुभवी व्यक्ति सदस्य नही हो पाते हैं। इसके विपरीत, सिनेट का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्य की समस्त जनता द्वारा होता है। अत सिनेटर पूरे राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रत्यक्ष निर्वाचन के कारण प्रतिनिधि-सभा की तुलना में सिनेट किसी भी हालत मे कम प्रतिनिधिक सस्था नही रह गयी है।

(ii) **स्थायित्व** —इसके अतिरिक्त, यह स्थायी सस्था है। राष्ट्रपति प्रति चार वर्ष पर बदलते रहते हैं। प्रतिनिधि सभा के सदस्य हर दो वर्ष पर आते जाते रहते हैं। लेकिन सिनेट के सदस्य छः वर्षों तक अपने पद पर बने रहते हैं। इस सदन का विघटन नही होता, सिर्फ एक-तिहाई सदस्य प्रति दूसरे वर्ष स्थान रिक्त कर देते हैं और नया निर्वाचन होता है, जिससे

---

1 'It (Senate) is the master of the House of Representatives — *Laski*

2 "It was by no mere slip of the pen that the first article of the constitution in establishing a Congress of two Chambers gives the Senate priority of mention The men who framed this document—most of them—looked up the Senate as the backbone of the whole federal system — *Munro*

इसका स्थायित्व और भी दृढ़ हो जाता है क्योंकि पुनर्निर्वाचन द्वारा आये सदस्य अनेक वर्षों तक सिनेटर बने रहते हैं। एक सिनेटर डा० स्मिथ ३६ वर्षों तक सिनेट का सदस्य बना रहा। अधिकतर सदस्य ६ से १८ वर्षों तक सदस्य बने रहते हैं। अधिक समय तक सिनेट का सदस्य बने रहने के कारण सिनेटर अधिक योग्य, अनुभवी तथा ख्याति प्राप्त व्यक्ति होते हैं जबकि प्रतिनिधि-सभा के सदस्य कच्चे तथा अनुभवहीन व्यक्ति होते हैं, जिन्हें 'नया शिष्य' ( Neophytes ) कहा जाता है। ब्राइस ने भी कहा है कि "इसके अधिकतर सदस्य छः या अधिक वर्षों तक अपने पद पर सुरक्षित बने रहने के कारण सहज में ही सार्वजनिक भावना के झकोरों से प्रभावित नहीं होते हैं।"[1] सिनेटर अपने विचारों को अभिव्यक्त करने में घबड़ाते नहीं हैं, क्योंकि उन पर जनता का किसी प्रकार का दबाव नहीं पड़ता है और न उन्हें अपने क्षेत्र के मतदाताओं को खुश रखने का ही प्रयास करना पड़ता है और दीर्घकालीन कार्यावधि उनमें अंतिम विजय के विश्वास की भावना को जड़ देती है।

(iii) आकार —सिनेट का आकार ( Size ) छोटा और ठोस है। इसमें कुल १०० सदस्य हैं, जबकि प्रतिनिधि-सभा में कुल सदस्यों की संख्या ४३५ है। आकार के छोटापन के कारण सिनेटरों में पारस्परिक अत्यन्त घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित होता है। वे स्वतन्त्रतापूर्वक सदन में या सदन के बाहर मिलजुल सकते हैं या वाद विवाद कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त जैसा कि लार्ड ब्राइस ने कहा है, इसका छोटा आकार योग्य तथा होनहार व्यक्तियों को योग्यता प्रदर्शित करने का अवसर प्रदान करता है तथा प्रतिभावान एवं चतुर व्यक्ति को [illegible] दिखाने तथा पूरे राष्ट्र में प्रसिद्धि प्राप्त करने का अवसर देता है। इसके विपरीत प्रतिनिधि-सभा की विशालता उसके सदस्यों की अभिरुचि को मार देती है तथा वे सदन की [illegible] में प्रमुख नहीं हो पाते हैं। भाषण या वाद विवाद के समय वे [illegible] को नहीं निभा पाते हैं। इसी प्रसंग में डी० टॉकविले ने कहा है कि "[illegible] को प्रतिनिधि-सभा में घुसने पर उस महती सभा के गँवारू ढंग पर [illegible] है। उसमें कोई प्रसिद्ध व्यक्ति नहीं दिखाई देता है। इसके सदस्य आवृत्त [illegible]। [illegible] सिनेट के दरवाजे हैं जिसके छोटे [illegible] प्रसिद्ध [illegible] उपस्थित रहते हैं। इसमें मुश्किल से ही कोई [illegible] दिखाई देगा, [illegible] मिहनत तथा क्रियाशीलता से न [illegible] बढ़कर बड़े-बड़े योद्धा, बुद्धिमान मन्त्री [illegible] है कि [illegible] के उल्लेखनीय वाद विवादों के [illegible]।"[3]

---

(iv) कुलीन वर्गों के प्रतिनिधि— संयुक्त-राज्य अमेरिका पूँजीवाद का घर है। पूँजीपति राजनीतिक व्यवस्था के एकमात्र स्वामी हैं। सिनेट उनका प्रतिनिधित्व करती है। सिनेट में निर्वाचित होने के लिए प्रत्याशी को लाखो डालर खर्च करने पड़ते हैं। अत सिर्फ वे ही व्यक्ति निर्वाचित हो सकते हैं जिनके पास पर्याप्त सम्पत्ति है। इसी कारण इस सदन को 'लखपतियों का क्लब' ( *Millionaire's Club* ) कहा गया है। कम प्रभावशाली या कम सम्पत्ति वाले व्यक्ति इसका सदस्य नही हो सकते हैं। लेकिन प्रतिनिधि-सभा या अन्य देशों के द्वितीय सदनो में साधारण प्रतिभा तथा धन वाले व्यक्ति भी निर्वाचित हो सकते हैं।

(v) दल नियन्त्रण का अभाव —विधानपालिका के सदस्यो की घटती हुई शक्ति और प्रभाव के पीछे दल अनुशासन का बहुत बड़ा हाथ है। प्रतिनिधि सभा या विश्व के अन्य द्वितीय सदनो के सदस्यो पर राजनीतिक दलो का अत्यधिक नियन्त्रण रहता है जिसके फलस्वरूप उनकी स्वतन्त्रता जाती रहती है, लेकिन अमरीकी सिनेट में दल सगठन, दल-नेतृत्व, तथा दल अनुशासन का अभाव है। सिनेट के सदस्य स्वतन्त्रतापूर्वक किसी भी समय और किसी विषय पर बोल सकते हैं। वे व्यक्तिगत रूप से यह निश्चित करते हैं कि कौन-सा रास्ता अपनाया जाय या किस पक्ष में मत दिया जाय।

(vi) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव —मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अभाव ने भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधि सभा की तुलना मे सिनेट को शक्तिशाली बनाने मे मदद पहुँचायी है। अन्य देशों के प्रथम सदन द्वितीय सदन की तुलना मे इसलिए अधिक शक्तिशाली हो जाते हैं कि वे मन्त्रिमण्डल को बना या मिटा सकते हैं। लेकिन अमेरिका मे ऐसी कोई बात नहीं है।

(vii) विशेषाधिकार —अमरीकी सिनेट के शक्तिशाली होने के प्रमुख कारण उनके विशेषाधिकार ( Extraordinary powers) हैं। विश्व के अन्य देशो के द्वितीय सदनो के असदृश अमरीकी सिनेट को प्रतिनिधि-सभा के समान ही प्रत्येक क्षेत्र मे अधिकार दिया गया है। इसके अतिरिक्त कुछ क्षेत्रों मे उसे अधिक शक्ति तथा महत्त्व दिया गया है। संधियों के अनुसमर्थन की शक्ति के माध्यम से वह परराष्ट्र नीति का अन्तिम निर्णय करती है। नियुक्तियों की पुष्टि ने अप्रत्यक्ष रूप से सिनेटरो को सरक्षण (patronage) की शक्ति प्रदान की है। इन वैयक्तिक अधिकार के चलते प्रशासन के समस्त अधिकारी उसके नाम से काँपते हैं।

(viii) कार्य विधि की सरलता —कार्य-विधि की सरलता ( *Flexible rules of procedure* ) ने भी सिनेट के महत्त्व को बढाने में बहुत मदद पहुँचायी है। इस सदन में सदस्यों को भाषण की असीमित स्वतन्त्रता प्राप्त है। कभी-कभी सदस्य अड़गा डालने की विधि (Filibustering tactics ) को अपनाते हैं। कोरम ( Quorum ) के नियमों से फायदा उठाने के लिए कभी-कभी सदस्य जान-बूझकर बैठकों से अनुपस्थित रह जाते हैं। लेविस कैरोल ( *Lewis* Carrol ) ने इसी प्रसग मे कहा है कि "किसी भी प्रश्न के सम्बन्ध में, किसी भी समय और

---

The Senate is composed of eloquent advocates, distinguished generals, wise magistrates and statesmen of note whose language, would at all times do *honour* to the most remarkable parliamentary debates of Europe' ... does not recall the idea of an active and illustrious career —*De Tocqueville*

कितनी भी दूरी पर विवाद उठाया जा सकता है।"[1] इसके विपरीत प्रतिनिधि सभा की कार्य-विधि के नियम ऐसे हैं कि सदस्यो को भाषण की स्वतन्त्रता एकदम प्राप्त नही है। कहा जाता है कि "अगर प्रतिनिधि-सभा विश्व की सर्वाधिक नियन्त्रित विधायिका सभा है तो सिनेट सबसे अधिक स्वतन्त्र विधायिका-सभा है।"[2]

(ix) प्रभावशाली प्लेटफार्म —राष्ट्रपति पद के बाद सयुक्त राज्य अमेरिका मे सीनेट ही सबसे अधिक प्रभावशाली प्लेटफार्म है। राष्ट्रपति की तरह प्रमुख सिनेटरों के भाषणो तथा विचारो को समाचार-पत्रो मे प्रथम पृष्ठ पर स्थान दिया जाता है। सिनेट के सभा स्थल में कोई भी सिनेट सदस्य अपने विचारो की अभिव्यक्ति द्वारा जनमत को प्रभावित कर सकता है। किसी भी धाधली या आक्षेप को प्रकाश मे ला सकता है। वह किसी भी रहस्यपूर्ण विषय पर सूचना माग सकता है।

(x) सधि का प्रमुख स्तम्भ —अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे सीनेट की महत्त्वपूर्ण स्थिति ने भी उसके प्रभाव को बढाया है। अगर ब्रिटिश लार्डसभा या भारतीय राज्य-सभा को सविधान से बाहर निकाल दिया जाय तो शासन-सचालन मे कोई कठिनाई पैदा नहीं होगी, लेकिन अगर अमरीकी सविधान से सिनेट को निकाल दिया जाय तो शासन व्यवस्था बहुत कुछ ठप्प पड जायगी और सम्भवत, राष्ट्रपति निरकुश तथा प्रतिनिधि सभा असावधान हो जायगी।

(xi) राजनीतिक तथा सामाजिक दशाएँ :—देश की सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक व्यवस्था पर भी किसी सस्था की शक्ति निर्भर करती है। अमरीकी सिनेट सघ इकाइयो की सार्वभौमिकता का रक्षक है। वह उच्च कुलीन वर्ग के व्यक्तियों का हितैषी है और राष्ट्रपति या प्रतिनिधि-सभा की स्वेच्छाचारिता से जनता का सरक्षक है। ब्रिटेन मे अल्पतन्त्र (Oligarchy) और प्रजातन्त्र के विवाद से प्रजातन्त्र की विजय हुई है जिसके फलस्वरूप धनतन्त्र की प्रतिनिधि लार्ड-सभा अपनी शक्ति को खो बैठी है, अमेरिका मे धनतन्त्र और प्रजातन्त्र दोनो ने मिलकर सिनेट को शक्तिशाली बना दिया है।

(xii) गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र —अन्त में, सिनेट सरकार के गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र (a center of the gravity in the government) भी है जो राज्य के योग्य तथा महत्त्वाकांक्षी व्यक्तियो को अपनी ओर आकृष्ट करती है। सदस्यो के दीर्घकालीन अनुभव तथा शिल्प चातुरी के कारण यह सदन राजनीतिक दौड मे आगे निकल गया है तथा जनतान्त्रिक प्रतिनिधि-सभा पीछे छूट गयी है। चार्ल्स बियर्ड के शब्दो मे 'सिनेट अपनी शिल्प चातुरी, लम्बे अनुभव तथा कानूनी योग्यता के कारण राजनीतिक दाँव पेंच में निम्न सदन से बढकर है। चाहे अपने गुणों के कारण हो या अन्य कारणों से यह सर्वसम्मत तथ्य है कि सिनेट सरकार के अन्दर और राजनीति से, प्रतिनिधि-सभा पर छायी रहती है।"[3]

---

1 "A controversy may be raised about any question, and at any time and at any distance from that question —Lewis Carrol

2 If the House of Representatives is the most shackled deliberative body in the world, the Senate is the freest'

3 Their technical skill their long experience and their talents give them a superior position in strategy Whether on its merits or not it completely overshadows the House in both Government and politics"
—Charles Beard

(iv) कुलीन वर्गों के प्रतिनिधि— संयुक्त-राज्य अमेरिका पूँजीवाद का घर है। पूँजीपति राजनीतिक व्यवस्था के एकमात्र स्वामी है। सिनेट उनका प्रतिनिधित्व करती है। सिनेट में निर्वाचित होने के लिए प्रत्याशी को लाखो डालर खर्च करने पडते हैं। अत सिर्फ वे ही व्यक्ति निर्वाचित हो सकते हैं जिनके पास पर्याप्त सम्पत्ति है। इसी कारण इस सदन को 'लखपतियों का क्लब' ( Millionaire's Club ) कहा गया है। कम प्रभावशाली या कम सम्पत्ति वाले व्यक्ति इसका सदस्य नही हो सकते हैं। लेकिन प्रतिनिधि सभा या अन्य देशो के द्वितीय सदनो में साधारण प्रतिभा तथा धन वाले व्यक्ति भी निर्वाचित हो सकते हैं।

(v) दल नियन्त्रण का अभाव —विधानपालिका के सदस्यो की घटती हुई शक्ति और प्रभाव के पीछे दल अनुशासन का बहुत बडा हाथ है। प्रतिनिधि सभा या विश्व के अन्य द्वितीय सदनो के सदस्यो पर राजनीतिक दलो का अत्यधिक नियन्त्रण रहता है जिसके फलस्वरूप उनकी स्वतन्त्रता जाती रहती है, लेकिन अमरीकी सिनेट मे दल सगठन, दल-नेतृत्व, तथा दल अनुशासन का अभाव है। सिनेट के सदस्य स्वतन्त्रतापूर्वक किसी भी समय और किसी विषय पर बोल सकते हैं। वे व्यक्तिगत रूप से यह निश्चित करते हैं कि कौन-सा रास्ता अपनाया जाय या किस पक्ष में मत दिया जाय।

(vi) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव —मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अभाव ने भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधि सभा की तुलना म सिनेट को शक्तिशाली बनाने मे मदद पहुँचायी है। अन्य देशों के प्रथम सदन द्वितीय सदन की तुलना मे इसलिए अधिक शक्तिशाली हो जाते हैं कि वे मन्त्रिमण्डल को बना या मिटा सकते हैं। लेकिन अमेरिका मे ऐसी कोई बात नहीं है।

(vii) विशेषाधिकार —अमरीकी सिनेट के शक्तिशाली होने के प्रमुख कारण उनके विशेषाधिकार ( Extraordinary powers) हैं। विश्व के अन्य देशो के द्वितीय सदनो के असदृश अमरीकी सिनेट को प्रतिनिधि-सभा के समान ही प्रत्येक क्षेत्र में अधिकार दिया गया है। इसके अतिरिक्त कुछ क्षेत्रों मे उसे अधिक शक्ति तथा महत्त्व दिया गया है। सधियों के अनुसमर्थन की शक्ति के माध्यम से वह परराष्ट्र नीति का अन्तिम निर्णय करती है। नियुक्तियो की पुष्टि ने अप्रत्यक्ष रूप से सिनेटरो को सरक्षण (patronage) की शक्ति प्रदान की है। अवेषण के अधिकार के चलते प्रशासन के समस्त अधिकारी उसके नाम से काँपते हैं।

(viii) कार्य विधि की सरलता —कार्य-विधि की सरलता ( Flexible rules of procedure ) ने भी सिनेट के महत्त्व को बढाने मे बहुत मदद पहुँचायी है। इस सदन में सदस्यों को भाषण की असीमित स्वतन्त्रता प्राप्त है। कभी-कभी सदस्य अडगा डालने की विधि (Filibustering tactics ) को अपनाते हैं। कोरम ( Quorum ) के नियमों से फायदा उठाने के लिए कभी-कभी सदस्य जान-बूझकर बैठकों से अनुपस्थित रह जाते हैं। लेविस कैरोल ( Lewis Carrol ) ने इसी प्रसग मे कहा है कि "किसी भी प्रश्न के सम्बन्ध में, किसी भी समय और

---

does not recall the idea of an active and illustrious career The Senate is composed of eloquent advocates distinguished generals, wise magistrates and statesmen of note whose language, would at all times do honour to the most remarkable parliamentary debates of Europe"
—De Tocqueville

कितनी भी दूरी पर विवाद उठाया जा सकता है।"[1] इसके विपरीत प्रतिनिधि सभा की कार्य-विधि के नियम ऐसे हैं कि सदस्यो को भाषण की स्वतन्त्रता एकदम प्राप्त नही है। कहा जाता है कि "अगर प्रतिनिधि-सभा विश्व की सर्वाधिक नियन्त्रित विधायिका सभा है तो सिनेट सबसे अधिक स्वतन्त्र विधायिका-सभा है।"[2]

(ix) प्रभावशाली प्लेटफार्म —राष्ट्रपति-पद के बाद संयुक्त-राज्य अमेरिका मे सीनेट ही सबसे अधिक प्रभावशाली प्लेटफार्म है। राष्ट्रपति की तरह प्रमुख सिनेटरों के भाषणो तथा विचारो को समाचार-पत्रो मे प्रथम पृष्ठ पर स्थान दिया जाता है। सिनेट के सभा-स्थल में कोई भी सिनेट सदस्य अपने विचारो की अभिव्यक्ति द्वारा जनमत को प्रभावित कर सकता है। किसी भी धाधली या आक्षेप को प्रकाश में ला सकता है। वह किसी भी रहस्यपूर्ण विषय पर सूचना माग सकता है।

(x) संघ का प्रमुख स्तम्भ —अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे सीनेट की महत्त्वपूर्ण स्थिति ने भी उसके प्रभाव को बढाया है। अगर ब्रिटिश लार्डसभा या भारतीय राज्य सभा को सविधान से बाहर निकाल दिया जाय तो शासन सचालन मे कोई कठिनाई पैदा नहीं होगी, लेकिन अगर अमरीकी सविधान से सिनेट को निकाल दिया जाय तो शासन व्यवस्था बहुत कुछ ठप्प पड जायगी और सम्भवत, राष्ट्रपति निरकुश तथा प्रतिनिधि सभा असावधान हो जायगी।

(xi) राजनीतिक तथा सामाजिक दशाएँ।—देश की सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक व्यवस्था पर भी किसी सस्था की शक्ति निर्भर करती है। अमरीकी सिनेट सघ इकाइयो की सार्वभौमिकता का रक्षक है। वह उच्च कुलीन वर्ग के व्यक्तियों का हितैषी है और राष्ट्रपति या प्रतिनिधि-सभा की स्वेच्छाचारिता से जनता का सरक्षक है। ब्रिटेन मे अल्पतन्त्र ( Oligarchy ) और प्रजातन्त्र के विवाद से प्रजातन्त्र की विजय हुई है जिसके फलस्वरूप धनतन्त्र की प्रतिनिधि लार्ड सभा अपनी शक्ति को खो बैठी है, अमेरिका मे धनतन्त्र और प्रजातन्त्र दोनो ने मिलकर सिनेट को शक्तिशाली बना दिया है।

(xii) गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र —अन्त में, सिनेट सरकार के गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र ( a center of the gravity in the government ) भी है जो राज्य के योग्य तथा महत्त्वाकाक्षी व्यक्तियो को अपनी ओर आकृष्ट करती है। सदस्यो के दीर्घकालीन अनुभव तथा शिल्प चातुरी के कारण यह सदन राजनीतिक दौड मे आगे निकल गया है तथा जनतान्त्रिक प्रतिनिधि-सभा पीछे छूट गयी है। चार्ल्स बियर्ड के शब्दो मे 'सिनेट अपनी शिल्प चातुरी, लम्बे अनुभव तथा कानूनी योग्यता के कारण राजनीतिक दांव पेंच मे निम्न सदन से बढकर है। चाहे अपने गुणों के कारण हो या अन्य कारणों से यह सर्वसम्मत तथ्य है कि सिनेट सरकार के अन्दर और राजनीति से, प्रतिनिधि-सभा पर छायी रहती है।"[3]

---

1 "A controversy may be raised about any question, and at any time and at any distance from that question — *Lewis Carrol*

2 If the House of Representatives is the most shackled deliberative body in the world, the Senate is the freest'

3 'Their technical skill their long experience and their talents give them a superior position in strategy Whether on its merits or not it completely overshadows the House in both Government and politics"

—*Charles Beard*

## मूल्याकन

### ( Evaluation )

उपयु क्त विवेचना से यह स्पष्ट है कि सयुक्त राज्य की सीनेट एक सफल सस्था है, लेकिन यह भी दोष से वचित नही है। यद्यपि १९१३ ई० में सशोधन द्वारा निर्वाचन पद्धति में पर्याप्त सुधार हुए, फिर भी इसे 'धनीवग का क्लब' ( Richmen's club ) कहना अनुपयुक्त न होगा। वस्तुत यह साधारण निर्वाचको का नही बल्कि, निहित स्वार्थों ( Vested interests ) का प्रतिनिधित्व करती है। इसका प्रतिनिधित्व अनुपादित भी नही है। इसके अतिरिक्त, इसके काय-विधि को आदश नही कहा जा सकता। इसके नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति को दल के सदस्यो का मुँह जोहना पडता है। सधि अनुसमथन के अधिकार ने परराष्ट्र नीति को भीर तथा नकरात्मक बना दिया है। इन दोषों के बावजूद अमरीकी सीनेट एक सफल, शक्तिशाली तथा अद्वितीय सदन है। यह निर्माताओ के प्रमुख उद्देश्य की पूर्ति करती है। लार्ड ब्राइस के शब्दो मे, "यह सविधान निर्माताओ के प्रमुख उद्देश्य अर्थात् सरकार में आकर्षण केन्द्र और एक ओर प्रतिनिधि सभा की जनतन्त्रीय लापरवाही तथा दूसरी ओर राष्ट्रपति को राजा क समान बनाने की आकाक्षाओ को रोकने और ठक करने मे समथ एक प्राधिकरण के निमाण का पूरा करने मे सफल हुई है। दोनो के बीच में स्थिर होने क कारण आवश्यक रूप में सीनेट दोनो की प्रतिस्पर्द्धी और प्राय दोनो की शत्रु है। इसकी रजामन्दी के बिना प्रतिनिधि सभा कुछ भी काम पूर्ण नही कर सकती है। इसके अवरोध से राष्ट्रपति मात खा सकता है। अत कहने के लिए ये नकारात्मक सफलताएँ हैं, लेकिन अपने रचनात्मक कार्य से वह अपने को श्रेष्ठ और प्रतिष्ठित बनाने में सफल हुई है।"[1] इस प्रकार सीनेट अमरीकी प्रशासन यन्त्र की धुरी है। यदि उसे निकाल दिया जाय तो अमरीकी शासन-व्यवस्था धराशायी हो जायगी। फाइनर ने इसी तथ्य को स्पष्ट करते हुए कहा है कि "सीनेट को उसके कार्यों के साथ कांग्रेस योजना से निकाल दीजिये और आप को न केवल निम्न सदन को पूर्ण विधायिनी कार्यवाही ही सौंप देनी होगी, प्रत्युत् राष्ट्रपति और प्रशासन के महत्त्वपूर्ण अंग भी नष्ट करने होंगे। अमरीकी सिनेट को हटाने का अर्थ सब सरकार की आँतें निकाल देनी है।"

---

1 'It has succeeded by effecting the chief object of the fathers of the constitution, viz. the creation of centre of gravity in the government, an authority able to correct and check on the one hand the democratic recklessness of the House on the other the monarchical ambition of the President placed between the two the Senate is necessarily the rival and often the opponent of both The House can accomplish nothing without its concurrence The President can be check-mated by its resistance These are so to speak, the negative successes on its positive side it has succeeded in making itself eminent and respected '

—Bryce

प्रो० लास्की ने इस सदन को "संयुक्त राज्य में एकमात्र प्रभावशाली सदन"[1] कहा है। ब्रिटिश राजनीतिज्ञ ग्लैडस्टोन ने बताया है कि "आधुनिक राजनीति में जितने भी अधिकारी हुए हैं सिनेट उनमें सबसे अद्भुत है।"[2] सर हेनरी मेन के शब्दों में 'जब से आधुनिक लोकतन्त्र का ज्वार चढ़ा है तब से जितनी भी संस्थाओं का निर्माण हुआ, उनमें यही केवल एकमात्र पूर्णतया सफल संस्था रही है।"

## साराश

अमेरिका में द्विसदनात्मक व्यवस्था को अनेक कारणों से अपनाया गया।

सीनेट में प्रत्येक राज्य के दो प्रतिनिधि रहते हैं। प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होता है। सीनेट एक स्थायी सदन है। सदस्यों की योग्यता, वेतन, भत्ता आदि निश्चित है। उप राष्ट्रपति सीनेट का पदेन सभापति होता है। सीनेट अपनी कार्य-विधि स्वयं बनाती है।

सीनेट को वृहत् अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। उसके अधिकारों का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है —कार्यपालिका विधायन सम्बन्धी, न्याय-सम्बन्धी तथा अन्य अधिकार।

सीनेट को विश्व का सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन कहा जाता है। इसके शक्तिशाली होने के अनेक कारण हैं। (i) प्रत्यक्ष निर्वाचन, (ii) स्थायित्व, (iii) आकार (iv) कुलीन वर्गों के प्रतिनिधि (v) दल नियन्त्रण का अभाव, (vi) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव (vii) कार्य विधि की सरलता, (viii) प्रभावशाली प्लेटफार्म, (ix) संविधान का प्रमुख स्तम्भ, (x) राजनीतिक तथा सामाजिक दशायें और (xi) गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र।

सीनेट एक सफल संस्था है, पर उसमें कतिपय दोष भी हैं।

## प्रश्न

1 Critically examine the composition, powers and functions of the American Senate (Alld U '51 53 Vikram Univ B A (Part II '60)
(अमरीकी सीनेट के संगठन अधिकार तथा कार्यों की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।)

2 Discuss the role of the Senate in the constitutional system of the U S A How does it compare with the Senate in France?
(Alld U 55 A P U '53 A (Hons) M U '53 A )
(अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था में सीनेट के कार्यकरण का वर्णन करें। इसकी तुलना फ्रांस की सीनेट के साथ कैसे की जाती है?)

3 "When all is said against the Senate that can be said, it remains one of the outstanding successes of the American political system" (Laski) Discuss and comment"
("अमरीकी सीनेट के विरुद्ध सब कुछ कहा जा सकता है, फिर भी वह अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था की एक बहुत बड़ी सफलता है।" आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।)

---

1 'The sole effective Chamber in the United States" —Laski
2 "The most remarkable of all the inventions of modern politics" —Gladstone

4 "The American Senate is the most powerful second chamber in the world" Discuss (P U. 54 A, 57 S, B U '54 A,' 57 A Agra, U '50, '54, Vikram Univ B A (Part II), '63 Gwalior Univ 1965 Indore Univ '65)
("अमरीकी सीनेट विश्व के द्वितीय सदनों में सर्वाधिक शक्तिशाली है।" इस कथन को विवेचना करें।)

5 Discuss the position and powers of American Senate, clearly bringing out the factors which have given it primacy over the House of representatives (P U 57 A (Hons)
(अमरीकी सीनेट के अधिकारों तथा स्थिति का वर्णन करें और उन कारणों का उल्लेख करें जिनसे प्रतिनिधि सदन से इसकी स्थिति सबल है।)

6 Examine critically the relation between the two Houses of the Congress in the U S A (P U '56 A 60 A)
(अमरीकी कांग्रेस के दोनों सदनों के बीच के सम्बन्धों का वर्णन कर।)

7 'The U S Senate is not likely to meet the same fate as the House of Lords' Discuss
('अमरीकी सीनेट की वह स्थिति नहीं होगी जो ब्रिटिश लार्ड-सभा की।" व्याख्या करें।)

8 Give an estimate of the powers of American Senate (P U 1961 A)
(अमरीकी सिनेट के अधिकारों का वर्णन कीजिये।)

9 Compare and Contrast the Constitutional relations between the two Houses of legislature in Great Britain and U S A (B U '57 S)
(ग्रेट-ब्रिटेन और अमरीकी विधान-मण्डल के दोनों सदनों के सम्बन्ध का तुलनात्मक वर्णन करें।)

10 Examine the powers and functions of the American Senate How would you account for its prominent position as compared with the House of Representatives? [Ravishanker Univ B A (Pre) 1965)]
(संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट की शक्तियों एवं कार्यों का विवरण कीजिये। प्रतिनिधि-सभा की तुलना में सीनेट के अधिक शक्तिशाली होने के क्या कारण हैं?)

11 Compare the powers and functions of the American Senate with those of the British Houses of Lords and say which of the two is more powerful and why? [Vikram Univ B A (Part II) '62)]
अमरीकी सीनेट के कार्यों तथा शक्तियों की तुलना ब्रिटेन की लार्ड सभा के कार्यों व शक्तियों से कीजिये और बताइये कि दोनों सदनों में कौन अधिक शक्तिशाली है और क्यों?)

12 Why is the American Senate considered the strongest second chamber in the world? (B U 66 A)
(अमरीकी सीनेट को विश्व में सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन क्यों कहा जाता है?)

13 The Senate is the second chamber at the Congress in the U S A but it is not a secondary chamber as is the case with the British House of Lords" (Bhag U '66 A)
("सिनेट अमरीकी कांग्रेस का द्वितीय सदन है, लेकिन लार्ड-सभा की भांति यह द्वितीय श्रेणी का सदन नहीं है।" समीक्षा कीजिये।)

*The House of Representatives, in short, has gravely failed to fulfil the functions it might have been expected to perform* — *Laski*

# १० राष्ट्रीय व्यवस्थापिका प्रतिनिधि-सभा
# (National Legislature House of Representatives)

| | |
|---|---|
| १ सगठन— | सदस्य-सख्या, निर्वाचन, योग्यता, कार्यकाल, वेतन । |
| २ प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष— | नियुक्ति, शक्तियाँ, स्थिति, अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना । |
| ३ प्रतिनिधि-सभा के अधिकार और कार्य— | विधायी शक्तियाँ, अविधायी शक्तियाँ । |
| ४ प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता— | अल्पकार्यविधि, आकार एवं कार्य विधि के नियम, प्रतिनिधियों की कोटि, प्रभावी विधायी शक्तियाँ, कार्यपालिका पर नियन्त्रण, सिनेट की स्थिति का प्रभाव । |

## १ सगठन
### (Composition)

प्रतिनिधि-सभा सयुक्त राज्य अमेरिका की काग्रेस का निम्न अथवा प्रथम सदन है। यह काग्रेस का लोकप्रिय सदन है क्योंकि यह प्रत्यक्ष रूप से जनता का प्रतिनिधित्व करता है। सविधान-निर्माता भी इसे अन्य निम्न सदनों की तरह जनता का प्रतिनिधि बनाना चाहते हैं।

**सदस्य सख्या** —सविधान मे इस सम्बन्ध मे कुछ नही कहा गया है कि प्रतिनिधियो की संख्या कितनी होनी चाहिए लेकिन इसके सगठन के सम्बन्ध मे अनुच्छेद १, खण्ड २ मे इस सिद्धात का उल्लेख किया गया है—प्रत्येक ३० हजार व्यक्तियों पर एक से अधिक प्रतिनिधि नही होगा और प्रत्येक राज्य का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य होगा। प्रथम प्रतिनिधि सदन में ६५ सदस्य थे, लेकिन धीरे-धीरे जनसख्या और राज्यो की वृद्धि के साथ साथ उनकी सख्या बढ़ने लगी। अतः १९२९ ई० मे काग्रेस ने एक अधिनियम द्वारा उसकी सख्या सदव के लिए ४३५ निश्चित कर दी। इसकी तुलना मे ग्रेट ब्रिटेन की लोक सभा की सदस्य-सख्या ६२५, भारतीय लोक-सभा की ५२० और सर्वोच्च सोवियत सघ की ६८२ है।

निर्वाचन '—संविधान के अनुच्छेद १, खण्ड ४ में यह भी कहा गया है कि किस समय या किन समयों पर, किन स्थानों पर एवं किस प्रकार चुनाव हुआ करेगा, इसको प्रत्येक राज्य के विधानमण्डल स्वयं निश्चित करेंगे। किन्तु कांग्रेस किसी भी समय विधि द्वारा इस सम्बन्ध में आवश्यक नियम बना सकती है अथवा पुराने नियमों में परिवर्तन कर सकती है। विधानमण्डल प्रत्येक दस-वर्षीय जनगणना के पश्चात प्रत्येक राज्य को निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित करते हैं। यह निर्वाचन एक सदस्यीय (Single member constituency) होते हैं। कभी कभी राज्य के विधानमण्डल का बहुमत दल अपना प्राधान्य बनाये रखने के उद्देश्य से निर्वाचन-क्षेत्रों का परिसीमन इस प्रकार करता है कि अधिकांश निर्वाचन-क्षेत्रों से उसी दल के प्रत्याशी सफल हो सकें। इस प्रथा को गेरिमेंडरिंग (Gerrymandering) कहते हैं। मुनरो ने इसका दोष बतलाते हुए कहा है कि यह अमेरिकी राजनीति में गिरिमेंडरिंग एक दूषित तत्त्व रहा है तथा जनता की भावना धीरे धीरे इसके विरुद्ध होती जा रही है। आज यदि कोई दल इसका प्रयोग करता है तो यह उसके लिए स्वनाशक ही सिद्ध होता है।

निर्वाचकों की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान में कहा गया है कि जो व्यक्ति राज्य के विधानमण्डल के निम्न सदन के सदस्यों के निर्वाचन में मतदान कर सकते हैं, प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के निर्वाचन में भी मतदान कर सकते हैं। सामान्यत, २१ वर्ष की आयुवाले समस्त वयस्कों को मताधिकार प्राप्त है।

योग्यता —प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए भी तीन अर्हताएँ बतायी गयी हैं —

(१) उसकी अवस्था कम-से कम २५ वर्ष की होनी चाहिए।

(२) वह कम से कम सात वर्षों से अमेरिका का नागरिक रहा हो।

(३) वह जिस राज्य से निर्वाचित होता हो, उस राज्य का निवासी हो, लेकिन क्षेत्रीय नियम ( Locality Rule ) के विकास के कारण प्रत्याशी को उसी निर्वाचन क्षेत्र का निवासी होना चाहिए।

योग्यताओं के अलावे, संविधान ने कतिपय निर्योग्यताएँ भी उपबन्धित की हैं —

(१) कोई व्यक्ति संयुक्त राज्य की सेवा में रहते हुए कांग्रेस के किसी सदन का सदस्य उस समय तक नहीं हो सकता, जबतक वह उस पद पर बना हुआ है।

(२) कोई भी सदस्य अपने सदस्यता काल में किसी ऐसे सार्वजनिक पद पर नियुक्त न किया जाय, जिसका निर्माण उसी काल में हुआ हो अथवा जिस पद का वेतन उसी सदस्यता काल में वह सदस्य अपनी व्यवस्थापिका के प्रभाव के कारण बढ़वा ले।

कार्यकाल, वेतन वगैरह —संविधान के अनुसार प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन दो वर्ष के लिए होता है, अर्थात् प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल केवल दो वर्ष का है जबकि इंग्लैंड भारत तथा कनाडा के निम्न सदनों का कार्यकाल पांच वर्ष और सोवियत संघ, स्वीडन जापान के निम्न-सदनों का कार्यकाल चार वर्ष का है। इस प्रकार प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल अन्य निम्न सदनों की तुलना में बहुत ही कम है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों को १८,५०० डालर वार्षिक वेतन मिलता है, इसके अतिरिक्त उन्हें और प्रकार के भत्ते मिलते हैं यहाँ तक कि विश्व में इसे सर्वाधिक खर्चीली विधायिका सभा कहा जाता है। उन्हें अनेक उन्मुक्तियाँ भी प्राप्त हैं। प्रत्येक

सदस्य को सभा की कार्यवाई मे भाग लेने की स्वतन्त्रता रहती है। सदन में वैयक्तिक विचारों के लिए उन्हें न तो गिरफ्तार किया जा सकता है और न सजा ही दी जा सकती है। सदन के अधिवेशन में भाग लेने के लिए जाते समय या भाग लेकर लौटते समय गिरफ्तार नही किया जा सकता है। दो तिहाई बहुमत से सभा किसी अनुचित व्यवहार के लिए किसी सदस्य को बहिष्कृत कर सकती है या उसकी निन्दा कर सकती है।

पहले नयी प्रतिनिधि सभा के निर्वाचन हो जाने के बाद भी पुरानी काग्रेस चार महीने तक अपने पद पर बनी रहती थी क्योंकि नये प्रतिनिधियो की सदस्यता चार मार्च से आरम्भ होती थी। फलत नये निर्वाचन मे हारे हुए सदस्य भी विधियो के निर्माण मे भाग लेते थे। ऐसे सदस्यो को लगडा बत्तख ( Lame Ducks ) कहा जाता था। लेकिन १९२३ ई० मे बीसवें सशोधन द्वारा इस दोषपूर्ण प्रथा का अन्त कर दिया गया और यह व्यवस्था की गयी कि काग्रेस वर्ष मे कम-से कम एक बार और तीन जनवरी को अनिवार्य रूप से सम्मिलित की जाय। इस प्रकार काग्रेस के सदस्यो का निर्वाचन नवम्बर महीने मे होता है और लगभग दो महीने पश्चात् ही वे कार्य आरम्भ कर देते हैं। राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वह काग्रेस के किसी एक सदन का अथवा दोनों सदनो का विशेष सत्र आहूत कर सकता है। विशेष सत्र को किसी राष्ट्रीय महत्त्व के कार्य के लिए ही बुलाया जाता है।

## २. प्रतिनिधि-सभा का अध्यक्ष

### ( Speaker of the House of Representatives )

नियुक्ति —ब्रिटिश या भारतीय लोक सभाओं की तरह अमरीकी प्रतिनिधि-सभा का भी एक अध्यक्ष होता है, जिसे ( Speaker ) स्पीकर कहा जाता है। सविधान मे प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष की शक्तियो, अधिकारों एव कर्त्तव्यो के विषय में कुछ नही कहा गया है। सिर्फ इतना ही कहा गया है कि "प्रतिनिधिगण सदन के सभापति तथा अन्य अधिकारियों का चुनाव करेंगे।" ( अनुच्छेद १, खण्ड २ )। इस प्रकार सविधान मे यह नही कहा गया है कि अध्यक्ष अनिवार्यत सभा का सदस्य हो ही, लेकिन, व्यवहार मे अभी तक जितने अध्यक्ष निर्वाचित हुए हैं, वे प्रतिनिधि-सभा के सदस्य ही रहे हैं। प्रत्येक नयी प्रतिनिधि-सभा के जीवन-काल के प्रारम्भ में अध्यक्ष का निर्वाचन होता है। अत अध्यक्ष का कार्यकाल प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल के साथ दो वर्ष तक होता है। सभा मे निर्वाचन केवल औपचारिक होता है। वस्तुत, बहुमत दल यह पूर्व निश्चित् कर लेता है कि उसका कौन सदस्य अध्यक्ष होगा। इस प्रकार अध्यक्ष का निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। अध्यक्ष बहुमत दल का विशिष्ट नेता है। लेकिन इसके विपरीत, ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष निर्दलीय होता है तथा सर्वसम्मति से चुना जाता है। इसके अतिरिक्त, ब्रिटिश सविधान मे इस परम्परा का विकास हुआ है कि जो व्यक्ति एक बार अध्यक्ष हो जाता है, वह सदैव अध्यक्ष बना रहता है। लेकिन अमेरिका में यह आवश्यक नहीं कि पुरुगामी प्रतिनिधि-सभा का अध्यक्ष पुन अध्यक्ष निर्वाचित हो। दल के बहुमत में आने पर ही वह पुन निर्वाचित हो सकता है अन्यथा नही।

शक्तियाँ —प्रारम्भ में प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष की शक्तियाँ बहुत ही व्यापक थीं। वह समस्त स्थायी समितियो एव प्रवर समितियो की नियुक्ति करता था। विधान का प्रारूप तैयार

करने में सबसे अधिक उसी का हाथ रहता था। नियम समिति का सभापति होने के नाते वह उन्ही विधायी नियमो को विचारार्थ सम्मिलित करता था जिनको वह पास करना चाहता था। इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वाद विवाद के लिए अनुमति देना उसी के हाथ मे था। इस प्रकार सदन के अन्दर उसकी स्थिति एक तानाशाह की तरह हो गयी थी। ऑग (Ogg) के शब्दों मे "एक साधारण सी चेयरमैनशीप विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह बन गयी थी, जिसके हाथ में सदन द्वारा किये जानेवाले कार्य के जीवन का अधिकार आ गया था।" टामस रीड, जौजेफ जी केनन, आदि अध्यक्षो की स्थिति एक तानाशाह से कम नहीं थी। रीड को 'जार रीड' (Tzar Reed) और केनन को अकल जो' (Uncle Jeo) कहा जाने लगा था। केनन ने वाद विवाद सम्बन्धी अधिकार पर अनेक बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया और गुप्त रूप से परामर्श के बाद किसी को वाद विवाद मे भाग लेने की स्वीकृति देने लगा। अत १९१० ई० मे केनन के विरुद्ध सभा मे विद्रोह हुआ। फलस्वरूप अध्यक्ष के अनेक महत्त्वपूण अधिकार छिन लिये गये। वाद विवाद के नियमों मे कई परिवतन हुए। अध्यक्ष को निम्न समिति से हटा दिया गया। स्थायी समितियो का चुनाव प्रतिनिधि-सभा करने लगी। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छीन लिया गया। इन क्रांतिकारी सशोधनो के फलस्वरूप अध्यक्ष शक्तिहीन हो गया।

फिर भी, आधुनिक काल मे वह अनेक महत्त्वपूण काय करता है। वह सदन की बठकों की अध्यक्षता करता है, सदन की कार्रवाई को नियमित एव अव्यवस्थित करता है और सदन में सुव्यवस्था बनाये रखता है। सदन मे कोलाहल, विघ्न या नियम भग जैसी अवस्थाओ को नियंत्रित करता है। इन स्थितियो मे वह सदन की कार्रवाई को स्थगित कर सकता है और सदन के सशस्त्र परिचय (Sergeant at-Arms) को सदन की अशान्ति को दूर करने की आज्ञा दे सकता है। वह सदन के नियमो का निरूपण करता है। सदन के सुस्थापित पुरभावियों (Established Precedents) को ध्यान मे रखते हुए नये पुरभावी की रचना कर सकता है। अध्यक्ष मतगणना करता है और सदन द्वारा आदेशित अधिनियमो, निवेदनो, सयुक्त प्रस्तावो, आदेश लेखों, अधिपत्रो आदि पर हस्ताक्षर करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त वह प्रवर समितियों तथा सम्मेलन समितियो की नियुक्ति करता है, विधेयको को समितियो के पास भेजता है या नहीं भेजने का निणय देता है। अध्यक्ष अन्य सदस्यो की तरह भाषण दे सकता है। या अपना विचार व्यक्त कर सकता है, लेकिन मतदान सिर्फ अनिर्णायक स्थिति में ही करता है। इसके विपरीत ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष वाद-विवाद मे भाग नही लेता है। सिर्फ निर्णायक मत देता है।

स्थिति :—इस प्रकार यद्यपि १९११ ई० की 'क्रांति' के फलस्वरूप प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की शक्तियो मे भारी कमी हुई है, फिर भी उसके पद का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में महत्त्वपूण स्थान है। फाइनर के शब्दों में, "१९११ ई० के पहले प्रतिनिधि-सभा के नेतृत्व का भार अध्यक्ष तथा उसके कुछ मित्रों के हाथ में केन्द्रित था, अब उसके कुछ मित्रों और उसमें केन्द्रित हैं। इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि इस नेतृत्व का सामूहिक कारण हो गया यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता

है।"[1] १९११ ई० के पहले उसकी राजनीतिक महत्ता सिर्फ राष्ट्रपति से कम थी, कभी-कभी तो वह राजनीतिक महत्ता मे राष्ट्रपति का प्रतिद्वन्द्वी भी हो जाता था। अभी भी, जैसा कि फियर्ड ने कहा है, वह "प्रभाव-क्षेत्र की भुजा को सँभालता है। यदि वह शक्तिशाली व्यक्तित्ववाला हो, तो सरकार के सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तियों की गिनती में जाता है।"

अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना —अमरीकी तथा ब्रिटिश स्पीकरो के पद में मौलिक अन्तर है। इस अन्तर को उनके निर्वाचन की पद्धति तथा दलीय स्थिति से समझा जा सकता है। निर्वाचन के सम्बन्ध मे दो बातें उल्लेखनीय हैं। पहला यह है कि इगलैंड मे अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा मे सर्वसम्मति से होता है, लेकिन अमेरिका मे उसका चुनाव प्रतिनिधि-सभा के सदस्यो द्वारा बहुमत के आधार पर होता है, वह अनिवार्यतः बहुमत दल का नेता है। दूसरी बात यह है कि इगलैंड में "एक बार अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष" ( Once a Speaker always a Speaker ) के सिद्धान्त का अनुकरण किया जाता है, जबकि अमेरिका मे एकबार अध्यक्ष निर्वाचित हो जाना, पुनः निर्वाचित होने की गारटी नही है।

(क) निर्वाचन —अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए दल को प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है। अतः अध्यक्ष पद के लिए किसी भी व्यक्ति को विरोध का सामना करना ही पडता है। लेकिन, ब्रिटेन मे एक बार अध्यक्ष चुने जाने पर भविष्य मे शायद ही कभी विरोध का सामना करना पडता है। उसके निर्वाचन क्षेत्र मे सामान्यतः कोई उसके विरुद्ध चुनाव नहीं लडता और यदि लडता है तो उसे मुँह की खानी पडती है। फिर लोक-सभा मे भी दूसरे दल उसके निर्वाचन का विरोध नही करते।

(ख) दलीय स्थिति —जहाँ तक अध्यक्षों की दलीय स्थिति ( Party position ) का प्रश्न है, ब्रिटिश अध्यक्ष चुनाव के पश्चात् दल से नाता तोड लेता है। व्यवहारतः वह राजनीति से सन्यास ग्रहण कर लेता है, अपने दल के क्लबो, बैठको आदि में नही जाता है। लेकिन सयुक्त राज्य में निर्वाचित होने के पश्चात् भी अध्यक्ष दल का सदस्य बना रहता है, सदन मे दल के हितो की रक्षा करता है, अपने दल का नेतृत्व करता है। अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् उसकी दलीय निष्ठा और बढ जाती है। फाइनर ने कहा है कि "अध्यक्ष होने पर अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नहीं देता, बल्कि और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अध्यक्ष होता है।"[2] अध्यक्ष निकोलस लागवर्थ ने कहा था कि "अपनी पार्टी के मच पर खड़ा होकर, जहाँ तक सम्भव हो, उचित रीति से अपनी पार्टी के घोषित सिद्धान्तों और नीतियों के प्रतिकूल विधान निर्माण को रोकना अध्यक्ष का प्रथम कर्तव्य है।" इस प्रकार अमरीकी अध्यक्ष केवल अध्यक्ष ही नही होता प्रत्युत् एक सक्रिय राजनीतिक नेता भी होता

1 What until 1911, it (i e leadership ) was concentrated in the Speaker and his friends by grace it is now concentrated in the Speaker's friend and the Speaker, Leadership has been syndicalised or put into commission but the speaker is still the predominant member of the Syndicate —*Finer*

2 Instead of losing his political partisan character on becoming Speaker, he becomes Speaker in order to be more political —*Finer*

करने में सबसे अधिक उसी का हाथ रहता था। नियम समिति का सभापति होने के नाते वह उन्ही विधायी नियमो को विचारार्थ सम्मिलित करता था जिनको वह पास करना चाहता था। इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वाद विवाद के लिए अनुमति देना उसी के हाथ मे था। इस प्रकार सदन के अन्दर उसकी स्थिति एक तानाशाह की तरह हो गयी थी। ऑग (Ogg) के शब्दो मे "एक साधारण सी चेयरमैनशीप विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह बन गयी थी, जिसके हाथ मे सदन द्वारा किये जानेवाले कार्य के जीवन का अधिकार आ गया था।" टामस रीड, जोजेफ जी केनन, आदि अध्यक्षो की स्थिति एक तानाशाह से कम नही थी। रीड को 'जार रीड' (Tzar Reed) और केनन को अकल जो' (Uncle Jeo) कहा जाने लगा था। केनन ने वाद विवाद सम्बन्धी अधिकार पर अनेक बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया और गुप्त रूप से परामर्श के बाद किसी को वाद विवाद मे भाग लेने की स्वीकृति देने लगा। अत १६१० ई० में केनन के विरुद्ध सभा मे विद्रोह हुआ। फलस्वरूप अध्यक्ष के अनेक महत्त्वपूर्ण अधिकार छिन लिये गये। वाद विवाद के नियमो में कई परिवर्तन हुए। अध्यक्ष को नियम समिति से हटा दिया गया। स्थायी समितियो का चुनाव प्रतिनिधि-सभा करने लगी। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छीन लिया गया। इन क्रांतिकारी सशोधनो के फलस्वरूप अध्यक्ष शक्तिहीन हो गया।

फिर भी, आधुनिक काल मे वह अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। वह सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है, सदन की कारवाई को नियमित एव अव्यवस्थित करता है और सदन में सुव्यवस्था बनाये रखता है। सदन मे कोलाहल, विघ्न या नियम भग जैसी अवस्थाओ को नियमित करता है। इन स्थितियो मे वह सदन की कार्रवाई को स्थगित कर सकता है और सदन के सशस्त्र परिचय (Sergeant at-Arms) को सदन की अशान्ति को दूर करने की आज्ञा दे सकता है। वह सदन के नियमो का निरूपण करता है। सदन के सुस्थापित पुरभावियों (Established Precedents) को ध्यान में रखते हुए नये पुरभावी की रचना कर सकता है। अध्यक्ष मतगणना करता है और सदन द्वारा आदेशित अधिनियमो, निवेदना, सयुक्त प्रस्तावो, आदेश लेखों, अधिपत्रो आदि पर हस्ताक्षर करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त वह प्रवर समितियों तथा सम्मेलन समितियो की नियुक्ति करता है, विधेयकों को समितियो के पास भेजता है या नहीं भेजने का निर्णय देता है। अध्यक्ष अन्य सदस्यों की तरह भाषण दे सकता है। य. अपना विचार व्यक्त कर सकता है, लेकिन मतदान सिर्फ अनिर्णायक स्थिति मे ही करता है। इसके विपरीत ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष वाद विवाद मे भाग नही लेता है। सिर्फ निर्णायक मत देता है।

स्थिति :—इस प्रकार यद्यपि १६११ ई० की 'क्रांति' के फलस्वरूप प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष की शक्तियो मे भारी कमी हुई है, फिर भी उसके पद का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे महत्त्वपूर्ण स्थान है। फाइनर के शब्दो में, "१६११ ई० के पहले प्रतिनिधि सभा के नेतृत्व का भार अध्यक्ष तथा उसके कुछ मित्रों के हाथ में केन्द्रित था, अब उसके कुछ मित्रो और उसमे केन्द्रित हैं। इस सम्बन्ध म यह कहा जा सकता है कि इस नेतृत्व का सामूहिक कारण हो गया यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता

है।"[1] १९११ ई० के पहले उसकी राजनीतिक महत्ता सिर्फ राष्ट्रपति से कम थी, कभी-कभी तो वह राजनीतिक महत्ता मे राष्ट्रपति का प्रतिद्वन्द्वी भी हो जाता था। अभी भी, जैसा कि बियर्ड ने कहा है, वह "प्रभाव क्षेत्र की भुजा को सँभालता है। यदि वह शक्तिशाली व्यक्तित्ववाला हो, तो सरकार के सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तियों की गिनती में जाता है।"

अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना —अमरीकी तथा ब्रिटिश स्पीकरो के पद मे मौलिक अन्तर है। इस अ तर को उनके निर्वाचन की पद्धति तथा दलीय स्थिति से समझा जा सकता है। निर्वाचन के सम्ब ध मे दो बातें उल्लेखनीय हैं। पहला यह है कि इगलड मे अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा मे सवसम्मति से होता है, लेकिन अमेरिका मे उसका चुनाव प्रतिनिधि-सभा के सदस्यो द्वारा बहुमत के आधार पर होता है, वह अनिवायत बहुमत दल का नेता है। दूसरी बात यह है कि इगलंड में "एक बार अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष" ( Once a Speaker always a Speaker ) के सिद्धात का अनुकरण किया जाता है, जबकि अमेरिका मे एकबार अध्यक्ष निर्वाचित हो जाना, पुन निर्वाचित होने को गारटी नही है।

(क) निर्वाचन —अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए दल की प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है। अतः अध्यक्ष पद के लिए किसी भी व्यक्ति को विरोध का सामना करना ही पडता है। लेकिन, ब्रिटेन में एक बार अध्यक्ष चुने जाने पर भविष्य मे शायद ही कभी विरोध का सामना करना पडता है। उसके निर्वाचन क्षेत्र मे सामान्यत कोई उसके विरुद्ध चुनाव नही लडता और यदि लडता है तो उसे मुँह की खानी पडती है। फिर लोक-सभा मे भी दूसरे दल उसके निर्वाचन का विरोध नही करते।

(ख) दलीय स्थिति —जहाँ तक अध्यक्षो की दलीय स्थिति ( Party position ) का प्रश्न है, ब्रिटिश अध्यक्ष चुनाव के पश्चात् दल से नाता तोड लेता है। व्यवहारत वह राजनीति से सन्यास ग्रहण कर लेता है, अपने देल के क्लबो, बैठको आदि में नही जाता है। लेकिन सयुक्त-राज्य मे निर्वाचित होने के पश्चात् भी अध्ययक्ष दल का सदस्य बना रहता है, सदन मे दल के हितो की रक्षा करता है, अपने दल का नेतृत्व करता है। अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् उसकी दलीय निष्ठा और बढ जाती है। फाइनर ने कहा है कि "अध्यक्ष होने पर अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नहीं देता, बल्कि और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अध्यक्ष होता है।"[2] अध्यक्ष निकोलस लागवर्थ ने कहा था कि "अपनी पार्टी के मच पर खडा होकर जहाँ तक सम्भव हो, उचित रीति से अपनी पार्टी के घोषित सिद्धांतों और नीतियो के प्रतिकूल विधान निर्माण को रोकना अध्यक्ष का प्रथम कर्त्तव्य है।" इस प्रकार अमरीकी अध्यक्ष केवल अध्यक्ष ही नहीं होता प्रत्युत् एक सक्रिय राजनीतिक नेता भी होता

1 What until 1911, it ( i e leadership ) was concentrated in the Speaker and his friends by grace it is now concentrated in the Speaker s friend and the Speaker, Leadership has been syndcalised or put into commission but the speaker is still the predominant member of the Syndicate —Finer

2 'Instead of losing his political partisan character on becoming Speaker he becomes Speaker in order to be more political —Finer

करने में सबसे अधिक उसी का हाथ रहता था। नियम समिति का सभापति होने के नाते वह उन्हीं विधायी नियमों को विचारार्थ सम्मिलित करता था जिनको वह पास करना चाहता था। इसके अतिरिक्त किसी विषय पर वाद विवाद के लिए अनुमति देना उसी के हाथ मे था। इस प्रकार सदन के अन्दर उसकी स्थिति एक तानाशाह की तरह हो गयी थी। ऑग (Ogg) के शब्दो मे "एक साधारण सी चेयरमैनशीप विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह बन गयी थी, जिसके हाथ में सदन द्वारा किये जानेवाले कार्य के जीवन का अधिकार आ गया था।" टामस रीड, जोजेफ जी केनन, आदि अध्यक्षो की स्थिति एक तानाशाह से कम नही थी। रीड को 'जार रीड' (Tzar Reed) और केनन को अंकल जो' (Uncle Jeo) कहा जाने लगा था। केनन ने वाद विवाद सम्बन्धी अधिकार पर अनेक बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया और गुप्त रूप से परामर्श के बाद किसी को वाद विवाद मे भाग लेने की स्वीकृति देने लगा। अत १९१० ई० मे केनन के विरुद्ध सभा मे विद्रोह हुआ। फलस्वरूप अध्यक्ष के अनेक महत्त्वपूर्ण अधिकार छिन लिये गये। वाद विवाद के नियमो मे कई परिवर्तन हुए। अध्यक्ष को नियम समिति से हटा दिया गया। स्थायी समितियो का चुनाव प्रतिनिधि-सभा करने लगी। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छीन लिया गया। इन क्रांतिकारी सशोधनो के फलस्वरूप अध्यक्ष शक्तिहीन हो गया।

फिर भी, आधुनिक काल मे वह अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। वह सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है, सदन की कारवाई को नियमित एवं अव्यवस्थित करता है और सदन में सुव्यवस्था बनाये रखता है। सदन मे कोलाहल, विघ्न या नियम भग जैसी अवस्थाओ को नियन्त्रित करता है। इन स्थितियो मे वह सदन की कारवाई को स्थगित कर सकता है और सदन के सशस्त्र परिचय (Sergeant at-Arms) को सदन की अशान्ति को दूर करने की आज्ञा दे सकता है। वह सदन के नियमो का निरूपण करता है। सदन के सुस्थापित पुरभावियों (Established Precedents) को ध्यान मे रखते हुए नये पुरभावी की रचना कर सकता है। अध्यक्ष मतगणना करता है और सदन द्वारा आदेशित अधिनियमो, निवेदनो, सयुक्त प्रस्तावो, आदेश लेखो, अधिपत्रो आदि पर हस्ताक्षर करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त वह प्रवर समितियो तथा सम्मेलन समितियो की नियुक्ति करता है, विधेयको को समितियो के पास भेजता है या नही भेजने का निर्णय देता है। अध्यक्ष अन्य सदस्यो की तरह भाषण दे सकता है। या अपना विचार व्यक्त कर सकता है, लेकिन मतदान सिर्फ अनिर्णायक स्थिति मे ही करता है। इसके विपरीत ब्रिटिश लोक सभा का अध्यक्ष वाद विवाद मे भाग नही लेता है। सिर्फ निर्णायक मत देता है।

स्थिति :—इस प्रकार यद्यपि १९११ ई० की 'क्रांति' के फलस्वरूप प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की शक्तियो मे भारी कमी हुई है, फिर भी उसके पद का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था मे महत्त्वपूर्ण स्थान है। फाइनर के शब्दों में, "१९११ ई० के पहले प्रतिनिधि-सभा के नेतृत्व का भार अध्यक्ष तथा उसके कुछ मित्रों के हाथ मे केन्द्रित था, अब उसके कुछ मित्रों और उसमे केन्द्रित है। इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि इस नेतृत्व का सामूहिक कारण हो गया यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता

है।"[1] १९११ ई० के पहले उसकी राजनीतिक महत्ता सिर्फ राष्ट्रपति से कम थी, कभी-कभी तो वह राजनीतिक महत्ता मे राष्ट्रपति का प्रतिद्वन्द्वी भी हो जाता था। अभी भी, जैसा कि बियर्ड ने कहा है, वह "प्रभाव क्षेत्र की भुजा को सँभालता है। यदि वह शक्तिशाली व्यक्तित्ववाला हो, तो सरकार के सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तियों की गिनती में जाता है।"

अमरीकी और ब्रिटिश अध्यक्ष की तुलना —अमरीकी तथा ब्रिटिश स्पीकरो के पद मे मौलिक अ तर है। इस अ तर को उनके निर्वाचन की पद्धति तथा दलीय स्थिति से समझा जा सकता है। निर्वाचन के सम्ब ध मे दो बातें उल्लेखनीय हैं। पहला यह है कि इगलड मे अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा मे सर्वसम्मति से होता है, लेकिन अमेरिका मे उसका चुनाव प्रतिनिधि-सभा के सदस्यो द्वारा बहुमत के आधार पर होता है, वह अनिवार्यत बहुमत दल का नेता है। दूसरी बात यह है कि इगलेड में "एक बार अध्यक्ष सदैव अध्यक्ष" ( Once a Speaker always a Speaker ) के सिद्वात का अनुकरण किया जाता है, जबकि अमेरिका मे एकबार अध्यक्ष निर्वाचित हो जाना, पुन निर्वाचित होने की गारटी नही है।

(क) निर्वाचन —अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के लिए दल को प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त करना आवश्यक है। अतः अध्यक्ष पद के लिए किसी भी व्यक्ति को विरोध का सामना करना ही पडता है। लेकिन, ब्रिटेन मे एक बार अध्यक्ष चुने जाने पर भविष्य मे शायद ही कभी विरोध का सामना करना पडता है। उसके निर्वाचन क्षेत्र मे सामान्यत कोई उसके विरुद्ध चुनाव नही लडता और यदि लडता है तो उसे मुँह की खानी पडती है। फिर लोक सभा मे भी दूसरे दल उसके निर्वाचन का विरोध नही करते।

(ख) दलीय स्थिति —जहाँ तक अध्यक्षो की दलीय स्थिति ( Party position ) का प्रश्न है, ब्रिटिश अध्यक्ष चुनाव के पश्चात् दल से नाता तोड लेता है। व्यवहारत, वह राजनीति से सन्यास ग्रहण कर लेता है, अपने देल के क्लबो, बैठको आदि में नही जाता है। लेकिन सयुक्त-राज्य में निर्वाचित होने के पश्चात् भी अध्ययक्ष दल का सदस्य बना रहता है, सदन मे दल के हितो की रक्षा करता है, अपने दल का नेतृत्व करता है। अध्यक्ष पद पर निर्वाचित होने के पश्चात् उसकी दलीय निष्ठा और बढ जाती है। फाइनर ने कहा है कि "अध्यक्ष होने पर अपना राजनीतिक चरित्र छोड़ नही देता, बल्कि और अधिक राजनीतिक होने के लिए ही वह अध्यक्ष होता है।"[2] अध्यक्ष निकोलस लागवथ ने कहा था कि "अपनी पार्टी के मच पर खड़ा होकर, जहाँ तक सम्भव हो, उचित रीति से अपनी पार्टी के घोषित सिद्धांतों और नीतियो के प्रतिकूल विधान निर्माण को रोकना अध्यक्ष का प्रथम कर्त्तव्य है।" इस प्रकार अमरीकी अध्यक्ष केवल अध्यक्ष ही नहीं होता प्रत्युत् एक सक्रिय राजनीतिक नेता भी होता

---

1 'What until 1911, it ( i e leadership ) was concentrated in the Speaker and his friends by grace it is now concentrated in the Speaker s friend and the Speaker, Leadership has been syndcalised' or put into commission but the speaker is still the predominant member of the Syndicate —*Finer*

2 Instead of losing his political partisan character on becoming Speaker, he becomes Speaker in order to be more political —*Finer*

है। इसी कारण ब्रिटिश अध्यक्ष के विपरीत उसका निर्वाचन निर्विरोध नहीं होता और उसे निर्वाचन संघर्ष का सामना करना पड़ता है।

(ग) शक्ति और कृत्य —शक्ति और कृत्य के सम्बन्ध में दोनों देशों में अध्यक्षों का प्रमुख कार्य सदन की कार्यवाही का संचालन करना है तथा शान्ति और सुव्यवस्था बनाये रखना है। ब्रिटेन में अध्यक्ष विधेयक विशेष को धन विधेयक घोषित करता है जो अधिकार अमरीकी अध्यक्ष को प्राप्त नहीं है। दोनों देशों के अध्यक्षों को मतदान में ग्रन्थि (Tie) के समय निर्णायक मत ( Casting Vote ) देने का अधिकार है। लेकिन अमरीकी अध्यक्ष को भाषण तथा वाद-विवाद में अन्य सदस्यों की तरह भाग लेने का अधिकार प्राप्त है जबकि ब्रिटिश अध्यक्ष को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। निष्कर्षतः ब्रिटिश अध्यक्ष-पद की निजी पवित्रता है। वह निष्पक्ष तथा निर्दलीय स्थान है, जबकि अमरीकी अध्यक्ष एक दलीय व्यक्ति है। यह सदन का सक्रिय सदस्य है तथा बहुमत दल का नेता है और उसके हितों का रक्षक भी।

## ४. प्रतिनिधि-सभा के अधिकार और कार्य

( Powers and Functions of the House of Representatives )

संयुक्त-राज्य के संविधान के अनुसार संयुक्त-राज्य की समस्त विधायिनी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं, जिनका प्रयोग प्रतिनिधि सभा और सिनेट समान रूप से करती हैं। कतिपय अविधायी शक्तियाँ भी कांग्रेस के सदनों को दी गयी हैं। अतः प्रतिनिधि सभा की शक्तियों का विश्लेषण दो वर्गों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

(क) विधायी शक्तियाँ (Legislative powers), और

(ख) अविधायी शक्तियाँ (Non Legislative powers)।

(क) विधायी शक्तियाँ —अमरीकी कांग्रेस का प्रमुख कर्त्तव्य विधि का निर्माण करना है। संघीय शासन की समस्त विधायी शक्तियाँ कांग्रेस को विनिर्दिष्ट की गयी हैं। संघीय विषयों पर विधि निर्माण करना कांग्रेस का अनन्य अधिकार है। कांग्रेस के इस अधिकार क्षेत्र में निहित अधिकार ( Implied powers ) के सिद्धान्त के फलस्वरूप पर्याप्त वृद्धि हुई है। यहाँ यह याद रखना चाहिए कि इस क्षेत्र में कांग्रेस के दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त है। दोनों सदन सम स्तरीय ( Co equal ) हैं। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरःस्थापित किया जा सकता है। कानून बनने के लिए विधेयक को दोनों सदनों की स्वीकृति आवश्यक है। मतान्तर होने पर एक संयुक्त समिति के माध्यम से समझौता किया जाता है। धन विधेयक के सम्बन्ध में प्रतिनिधि सभा को विशेषाधिकार प्राप्त है, क्योंकि इस सदन में ही धन विधेयकों का प्रादुर्भाव हो सकता है। लेकिन हाँ, राजस्व विधेयक को कानून का रूप देने के लिए सिनेट की स्वीकृति आवश्यक है। इस प्रकार विधायी क्षेत्र में संविधान निर्माताओं ने प्रतिनिधि सभा को सर्वोपरि स्थान देने की चेष्टा की थी, लेकिन कालान्तर में सिनेट ने विधायी क्षेत्रों में व्यावहारिक सर्वोपरिता हस्तगत कर ली।

(ख) अविधायी शक्तियाँ —अविधायी अधिकारों के अन्तर्गत भी प्रतिनिधि-सभा अनेक कार्यों को करती है। प्रथम, संविधान में संशोधन के लिए दोनों सदनों को समान अधिकार

दिया गया है। संशोधन प्रस्ताव कांग्रेस के दोनों सदनों के दो-तिहाई या दो तिहाई राज्यो की प्रार्थना पर कांग्रेस द्वारा बुलाये गये एक सम्मेलन द्वारा उपस्थित किया जाता है। चाहे कोई भी विधि अपनायी जाय, किन्तु यह निर्विवाद सत्य है कि संविधान का एक शब्द भी बिना कांग्रेस के कोई अन्य सत्ता नही बदल सकती, जिसका एक सदन प्रतिनिधि सभा भी है। द्वितीय, प्रतिनिधि-सभा के कतिपय निर्वाचकीय कर्त्तव्य भी हैं। विशेष परिस्थिति मे प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति का निर्वाचन कर सकती है। जब राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन लडने वाले प्रत्याशी को निर्वाचको की पूर्ण सख्या का बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति को निर्वाचित कर सकती है। कांग्रेस के दोनो सदन विधि द्वारा यह निर्णय करते हैं कि राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति की मृत्यु हो जाने पर या किसी कारण अयोग्य हो जाने पर कौन राष्ट्रपति होगा अथवा कौन उप राष्ट्रपति होगा। प्रतिनिधि सभा अपने सदस्यो की अर्हताओ की जाँच-पडताल करती है, यहाँ तक कि उनके चुनावो की विध्यानुकूलता की भी स्वय परीक्षा करती है। तृतीय, प्रतिनिधि-सभा के कुछ कार्यपालिका (Executive) सम्बन्धी कर्त्तव्य भी हैं लेकिन सिनेट की तुलना मे वे नगण्य हैं तथा अप्रत्यक्ष रूप से व्यवहृत सिनेट की तरह प्रतिनिधि सभा भी अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों मे विशेष रुचि नही रखती है। अपने सन्देश मे राष्ट्रपति अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओ पर प्रकाश डालता है और कांग्रेस के दोनो सदन अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों पर व्यय होनेवाले धन की स्वीकृति प्रदान करते हैं। युद्ध की घोषणा करना भी कांग्रेस के दोनो सदनों का सयुक्त अधिकार है। अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वो की पूर्ति व्यवस्थापन के माध्यम से होने के कारण कांग्रेस वैदेशिक नीति को बहुत हद तक नियन्त्रित करती है। चतुर्थ, न्यायिक कर्त्तव्य (Judicial function) के अन्तर्गत प्रतिनिधि-सभा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति एव राष्ट्रीय अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) की कार्यवाही प्रारम्भ करती है। इसके अतिरिक्त वह अपने सदस्यो के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही भी कर सकती है तथा किसी ऐसे व्यक्ति को सजा दे सकती है जिसके व्यवहार से सदन की कार्यवाही मे प्रत्यक्ष हस्तक्षेप अथवा व्यवधान पडता हो। पचम, प्रतिनिधि-सभा के आदेशिक एव पर्यवेक्षक कर्त्तव्य (Directing and Supervisory Functions) भी हैं। कांग्रेस विधि द्वारा समस्त प्रशासनिक निकायो अथवा संस्थाओं की सृष्टि करती है, उनके कर्त्तव्यों अथवा शक्तियो की स्पष्ट व्याख्या करती है, उन्हे धन देती है तथा बदले मे उनके कार्यों का पर्यवेक्षण करती है और आवश्यक आदेश देती है। षष्ठ, प्रतिनिधि सभा के कतिपय खोज-पडताल सम्बन्धी कर्त्तव्य भी है, लेकिन वे महत्त्वहीन हैं। प्रतिनिधि सभा जब कभी आवश्यकता अनुभव करे तो किसी भी ऐसे विषय मे खोज-पडताल कर सकती है जिसका सम्बन्ध सदन के विधान-निर्माण, सशोधन, निर्वाचकीय, आदेशक एव पर्यवेक्षी अथवा अन्य कर्त्तव्यो से है।

## ५. प्रतिनिधि-सभा की दुर्बलता

### (Weakness of the House of Representatives)

प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था मे जनता सार्वभौम है। वह सार्वभौमिकता का प्रयोग अपने प्रतिनिधियो के माध्यम से करती है जो विधायिका सभा के निम्न सदन, जो लोकप्रिय सदन है, के रूप में सगठित होते हैं। अर्थात्, सरकार की शक्तियाँ अन्तत निम्न सदनो से समाहित हैं। इस सिद्धान्त के अनुरूप भारत तथा ब्रिटेन मे लोक-सभा बहुत ही शक्तिशाली निकाय है और दूसरे

सदन अत्यन्त दुर्बल स्थिति मे है। लेकिन अमेरिका मे स्थिति एकदम भिन्न है। वहा द्वितीय सदन एक शक्तिशाली निकाय है और प्रतिनिधि सभा एक दुबल तथा नि शक्त सदन है। यद्यपि संविधान निर्माता प्रतिनिधि सभा को ब्रिटिश लोक-सभा का एक सशोधित संस्करण बनाना चाहते थे, लेकिन उनकी अभिलाषा की पूर्ति नही हुई। प्रो० लास्की के शब्दो मे 'प्रतिनिधि सभा उन कृत्यो को करने मे, जो उसके अपेक्षित है, बुरी तरह असफल रही है।'"[1] प्रतिनिधि सभा की दुबलता तथा प्रभावहीनता के अनेक कारण हैं —

(i) अल्पकार्यावधि —प्रतिनिधि सभा की कार्यावधि बहुत छोटी है, जबकि अन्य देशों के निम्न सदनो की कार्यावधि काफी लम्बी है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यो का निर्वाचन सिर्फ दो वर्षों के लिए होता है जबकि ब्रिटेन और भारत मे लोक सभा का कार्यकाल पाँच वर्ष का है। इस प्रसग मे सीनेट के सदस्यो का छ वर्षीय कार्यकाल तथा उसका स्थायित्व भी महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि यह प्रतिनिधि सभा की तुलना मे सीनेट को लाभदायक स्थिति प्रदान करती है। छोटी कार्यावधि के परिणामस्वरूप अधिकतर प्रतिनिधि भावी निर्वाचन की चिन्ता मे व्यस्त रहते हैं। फिर सामान्यत दो वर्षों में प्राय दो अधिवेशन ही हो पाते हैं। १६३६ ई० के पूर्व तो 'लँगडा बत्तख अधिवेशन' ( Lame duck Session ) की व्यवस्था के परिणामस्वरूप प्रतिनिधियो का निर्वाचन सिर्फ तेरह महीने के लिए ही होता था। इस अल्प कार्यावधि मे किसी भी सदन का प्रभावपूर्ण तरीके से कार्य करना असम्भव है।

(ii) आकार एव कार्य विधि के नियम —प्रतिनिधि सभा का आकार तथा कार्यवाही की विधियां भी उसे दुबल बनाती हैं। यद्यपि इसकी सदस्य संख्या भारतीय तथा ब्रिटिश लोक सभाओ से कम है, फिर भी यह स्मरण रखना चाहिए कि लोकप्रिय सदनो के विश्वव्यापी ह्रास का यह एक प्रमुख कारण है। सिनेट के सदस्यो की तुलना मे इस सभा के सदस्यो का भाषण की स्वतन्त्रता अत्यन्त सीमित है। वाद विवाद मे सदस्य भाव से भाग नही लेते ह और न उसकी आवश्यकता ही समझते हैं क्योकि वे जो कुछ भी कहना चाहते हैं, उसे काग्रेस के रिकार्ड (Congressional Record) मे छपवा सकते है। अत वाद विवाद तथा भाषण सिनेट की तुलना मे बहुत निम्नकोटि के होते हैं। इसके अलावे—समिति प्रथा (Committee System) के कारण भी प्रतिनिधि-सभा प्रभावहीन हो जाती है क्योकि सदन के अधिकाश काय समितियो द्वारा ही सम्पादित होते हैं। प्रतिनिधि सभा अधिकाशत समितियो के निर्णय पर केवल मुहर लगाती है। अत न तो सदस्यो को विशेष दिलचस्पी रहती है और न साधारण नागरिको को।

(iii) प्रतिनिधियों की कोटि —सगठन से ही सम्बन्धित प्रतिनिधि-सभा की एक कमजोरी यह है कि प्रतिनिधियों के निर्वाचन मे 'क्षेत्रीय नियम' (Locality Rule) का अनुसरण किया जाता है। क्षेत्र का निवासी ही प्रतिनिधित्व के लिए प्रत्याशी हो सकता है। अत सामान्य (Mediocre) श्रेणी के व्यक्ति, अन्य कारणो से प्रभावशाली हैं, प्रतिनिधि निर्वाचित हो जाते हैं। वे सिनेट के सदस्यो के असदृश गम्भीर तथा अनुभवी राजनीतिज्ञ, विख्यात विधि-विशेषज्ञ या राष्ट्र के ख्याति-प्राप्त व्यक्ति नही होते हैं अत उनकी स्थिति (Standing) राष्ट्रीय नहीं होती और न उनका दृष्टिकोण ही राष्ट्रीय होता है।

---

1 The House of Representatives in short has gravely failed to fulfil the functions it might have been expected perform —Laski

(iv) अप्रभावी विधायी शक्तियाँ :—संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारो के सम्बन्ध में भी प्रतिनिधि-सभा अलाभदायक स्थिति मे है। संविधान निर्माता सिनेट को शक्तिशाली निकाय के रूप मे देखना चाहते थे। अत प्रतिनिधि सभा की तुलना मे उसे अधिक अधिकार दिये गये। अन्य देशो मे उच्च सदन एक अधीनस्थ (Subordinate) निकाय है, जबकि अमेरिका मे दोनो सदनो को सहकारी (Co-ordinate) निकाय की स्थिति प्रदान की गयी है, सिनेट तथा प्रतिनिधि-सभा सम-स्तरीय (Co-equal) सदन हैं। साधारण विधेयक के क्षेत्र मे दोनो सदन समान हैं। वित्त के क्षेत्र मे भी सिनेट से पारित विधेयको मे मौलिक परिवर्तन कर सकती है। लेकिन इगलैड तथा भारत मे लोकप्रिय सदनो को विधायी क्षेत्र मे एकछत्र अधिकार प्राप्त है, वित्त पर उनका पूर्ण नियन्त्रण है। विधायी अधिकारो के अतिरिक्त सिनेट को कुछ कार्यपालिका-सम्बन्धी विशेषाधिकार भी दिये गये हैं, जैसे —नियुक्ति, सन्धि इत्यादि और प्रतिनिधि सभा को उन अधिकारो से वंचित रखा गया है।

(v) कार्यपालिका पर नियन्त्रण —अन्य देशो के निम्न-सदनो की तुलना में प्रतिनिधि सभा की कमजोर स्थिति का एक प्रमुख कारण यह है कि उसे कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखने का कोई साधन उपलब्ध नही है। इगलैंड या भारत की तरह कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नही है। यदि नियन्त्रण के कुछ साधन प्राप्त भी हं, तो सिर्फ सिनेट को। सन्धियो के अनुसमर्थन, नियुक्तियो की स्वीकृति तथा अन्वेषण के अधिकार केवल सिनेट को दिये गये हैं, प्रतिनिधि-सभा को इन अधिकारों से वंचित रखा गया है।

(vi) सिनेट की स्थिति का प्रभाव —अन्त मे, सिनेट की प्रभावशाली स्थिति प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता का प्रमुख कारण है। संविधान निर्माता सिनेट को शक्ति के गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र (Centre of gravity) बनाना चाहते थे, वे उसे राष्ट्रपति तथा प्रतिनिधि-सभा पर नियन्त्रण रखने का साधन बनाना चाहते थे। तात्पर्य यह है कि सिनेट को संविधान एक अनोखी स्थिति (unique position) प्रदान करता है। इस अद्वितीय स्थिति के अलावे सिनेट की शक्तियाँ भी अपार तथा असीमित हैं। द्वितीय सदन का महत्त्व तथा उसकी शक्ति प्रतिनिधि सभा को पृष्ठ भूमि (Background) मे फेंक देते हैं। उच्च सदन द्वारा निम्न सदन आच्छादित (Overshadowed) हो जाता है तथा सिनेट ही सार्वजनिक आकर्षण का केन्द्र बन जाता है। फलस्वरूप, प्रतिनिधि-सभा की ओर किसी का ध्यान ही नही जाता। लोग उसे भूल सा जाते हैं।

## साराश

प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या जनसंख्या के आधार पर निर्धारित होती है। निर्वाचन-पद्धति राज्यों द्वारा निश्चित होती है। मतदाताओं तथा प्रत्याशियों की योग्यताएँ निश्चित हैं, सदस्यों का निर्वाचन दो वर्षों के लिए होता है।

प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को स्पीकर कहा जाता है। प्रारम्भ मे उसकी शक्तिया बहुत व्यापक थीं। उनके संशोधनों के द्वारा उनकी शक्तियों को छीनकर उसे नि शक्त बना दिया गया। वह बहुमत दल का नेता होता है। "एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष" का सिद्धान्त अमेरिका में लागू नहीं होता है।

प्रतिनिधि-सभा को विधायी तथा अविधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं। परन्तु वह एक कमजोर सदन है। उसकी कमजोरी के अनेक कारण हैं, जैसे—अल्प कार्यावधि, आकार एवं कार्य-विधि के नियम, प्रतिनिधियों की कोटि, अप्रभावी विधायी शक्तियाँ, कार्यपालिका पर नहीं के बराबर नियन्त्रण तथा सिनेट की स्थिति का अप्रभावी होना।

## प्रश्न

1 Discuss the composition and functions of the House of Representatives in the U S A (P U 1956 A (Hons)

(अमरीकी प्रतिनिधि-सभा के गठन तथा कार्यों का वर्णन करें।)

2 "The greatest of all the differences between the British and American constitutional practices lies in the widely different measures of authority enjoyed by the House of Commons and House of Representatives" Examine

("ब्रिटिश तथा अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था में सबसे महत्त्वपूर्ण अन्तर ब्रिटिश लोक सभा तथा अमरीकी प्रतिनिधि-सभा की शक्तियों में अन्तर है।" इस कथन की समीक्षा करें।)

3 How is the Speaker of the House of Representatives elected ? Describe his powers and functions (P U 1961 A, R U '63 A (Hons)

(प्रतिनिधि-सभा के अध्यक्ष का निर्वाचन किस प्रकार होता है ? उसके अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन करें।)

4 Compare the position, powers and functions of the Speakers in England, India and U S A (Alld U '56)

(अमेरिका भारत तथा इंगलैंड के स्पीकर के अधिकारों कृत्यों तथा स्थितियों का तुलनात्मक वर्णन करें।)

5 "Instead of losing his political parties on becoming Speaker, he becomes Speaker in order to be more political Examine this statement with reference to the powers and position of the Speaker of the House of Representatives

('अध्यक्ष-पद ग्रहण करने पर दलगत भावना छोड़ने के बजाय वह अधिक दलीय बन जाता है।" अमरीकी प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष के सम्बन्ध में इस कथन की विवेचना करें।)

6 If you were offered a seat in the American Congress, would you chose the House of Representatives or the Senate ? Give reasons for your answer (B U 1961 A)

(यदि आपको अमरीकी कांग्रेस का सदस्य बनाया जाय तो आप किस सदन की सदस्यता पसन्द करेंगे ?)

"*The Committees serve as the lubricants of the legislative machine and keep it from becoming clogged*" —*Munro.*

११

# राष्ट्रीय व्यवस्थापिका विधायी प्रक्रिया और समिति व्यवस्था (National Legislature Legislative Procedure and Committee System)

विधायी प्रक्रिया—विधेयकों के प्रकार, ब्रिटिश तथा अमरीकी प्रक्रिया म तुलन, समिति पद्धति, काग्रेस की समितियाँ।

## १ विधायी प्रक्रिया (Legislative Procedure)

विधेयकों के प्रकार —विधि निर्माण की प्रक्रिया पर विचार करने से पूर्व हम विधेयकों के प्रकार पर दो शब्द कहेंगे। कभी कभी विधेयको (Bills) तथा सयुक्त प्रस्तावो (Joint resolutions) को लोग एक ही समझ लेते हैं। लेकिन, दोनो मे अन्तर है—पर गौण। विधेयक कानून का रूप पाने के लिए सदन मे प्रस्तावित किये जाते हैं, जिनका प्रभाव स्थायी होता है, लेकिन, सयुक्त प्रस्ताव का विषय अथवा उद्देश्य सकुचित होता है और वे थोडे ही समय के लिए प्रभावी रहते हैं, अन्यथा, विधेयक और सयुक्त प्रस्ताव की एक ही प्रक्रिया होती है तथा दोनो एक-सी ही हालत मे प्रभावी होते हैं। स्वय विधेयक भी कई प्रकार के होते हैं जिनमे दो प्रमुख हैं—सावजनिक विधेयक (Public Bills) और प्राइवेट विधेयक (Private Bills)। वे विधेयक, जो अत्यन्त महत्त्वपूर्ण होते हैं और जिनमे शासन की नीति का वृहत् आयोजन तथा क्रियान्वयन निहित होता है, सावजनिक विधेयक कहलाते हैं, और वे विधेयक, जिनमें प्राइवेट मामले निहित होते हैं, प्राइवेट विधेयक कहलाते हैं। विधेयकों के सम्बन्ध मे यह उल्लेखनीय है कि सभी विधेयक काग्रेस के सदस्यों द्वारा ही पुरःस्थापित होते हैं, ब्रिटेन के असदृश सावजनिक विधेयकों को शासन का नेतृत्व प्राप्त नहीं होता।

(1) प्रथम वाचन पुरःस्थापना —सैद्धान्तिक रूप से, सिनेट अथवा प्रतिनिधि सभा मे सदन के सदस्यो द्वारा विधेयकों की पुरःस्थापना होती है, मन्त्रिमण्डल का उनमें कोई हाथ नहीं होता। लेकिन, वास्तव में यह पूर्णत सत्य नहीं है। काग्रेस के सदस्य केवल माध्यम का काम करते हैं। सभी विधेयक किसी काग्रेसी सदस्य के नाम पर ही पुरःस्थापित होते हैं, लेकिन, वास्तव में अधिकतर विधेयक राष्ट्रपति या किसी कार्यपालिका विभाग या किसी स्वतन्त्र एजेंसी या प्रभावपूर्ण वर्गों की ओर से प्रस्तावित किये जाते हैं। जो सदस्य किसी विधेयक का पुरःस्थापक

बनना स्वीकार करता है, वह विधेयक के प्रति अपने नाम से या तो सदन के क्लर्क की मेज पर रखे बक्स (Hopper) मे डाल देता हैं अथवा सिनेट के सचिव की मेज पर रखे बक्स मे डाल देता है। उक्त विधेयक पर तुरन्त नम्बर दिया जाता हैं और छपवाकर अगली सुबह सदस्यों को बाँट दिया जाता है। यहाँ विधेयक का प्रथम प्रक्रम (First Stage) समाप्त हो जाता है। इसे ही विधेयक का प्रथम वाचन (First Reading) कहते हैं।

(ii) समिति-प्रक्रम —प्रथम वाचन के पश्चात् समिति प्रक्रम प्रारम्भ होता हैं। विधेयक की विषय वस्तु तथा प्रकृति के अनुसार उसे उचित (Appropriate) समिति को सुपुर्द किया जाता हैं। यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध मे यह विवाद उत्पन्न हो जाय कि उसे किस समिति को सुपुर्द किया जाय तो इसका निर्णय सदन का अध्यक्ष करता हैं। अध्यक्ष का निर्णय प्रायः अन्तिम ही होता है, लेकिन उसके निर्णय के विरुद्ध अपील भी की जा सकती है। समिति यह निर्णय देती हैं कि उक्त विधेयक की आवश्यकता हैं या नही। यदि वह उसे अनावश्यक समझती हैं तो उसपर विचार नही करती और उसे नत्थी में डाल देती है, जहाँ उसकी हत्या हो जाती है। इस स्थिति मे ५० से ६० प्रतिशत विधेयक समाप्त हो जाते हैं। आवश्यक तथा लाभप्रद विधेयकों पर समिति विस्तारपूर्वक विचार करती है तथा उसके विविध खण्डों को उपसमितियों के पास विचारार्थ भेजती है। कभी कभी सार्वजनिक सुनवाई (Public hearing) भी होती है। पक्ष-विपक्ष में तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। आवश्यकता पड़ने पर समिति दौरा भी कर सकती हैं। अन्त मे, समिति अधिशासी सम्मेलन (Executive Session) अथवा बन्द कमरे का सम्मेलन करती हैं और अपना निर्णय देती हैं। समिति बहुमत द्वारा निम्नलिखित मार्गों मे से किसी भी मार्ग का अनुसरण कर सकती है।

(१) समिति विधेयक को सम्बन्धित सदन मे पास करने की सिफारिश के साथ भेज सकती हैं।

(२) समिति विधेयक को कतिपय संशोधनों के साथ पास करने की सिफारिश कर सकती है।

(३) समिति विधेयक को अस्वीकृत कर उसकी पुनरचना कर सकती हैं या एक नया विधेयक ही प्रस्तुत कर सकती है।

(४) समिति उक्त विधेयक को अस्वीकृत कर सकती है और विरोधी सिफारिशों के साथ उसे लौटा सकती हैं।

(५) समिति सदन से विधेयक रद्द करने की सिफारिश कर सकती है।

समिति विधेयक को सदन मे भेज देती है। तत्पश्चात्, विधेयकों को विषय वस्तु के अनुसार उपयुक्त सूचियों (Calendars) मे रखा जाता हैं। सूचियां तीन प्रकार की होती हैं —

(१) संघ-सूची (Union Calendar)

(iii) विधेयकों का सूची निर्धारण — मे सिर्फ वे विधेयक रखे जाते हैं जिनका सम्बन्ध 'संघ की स्थिति' (State of the Union) से रहता है। इन सार्वजनिक विधेयक का सम्बन्ध राजस्व से होता है अथवा किसी ऐसे दोषारोपण या अभियोग से जो शासन के विरुद्ध जाय।

(२) सदन की सूची ( House Calendar ) मे समस्त अवित्तीय सावजनिक विधेयक (non money public bills) रखे जाते हैं, जिनका सम्ब ध न तो राजस्व से हो और न धन से। (३) समस्त सदन की सूची (Calendar of the Committees of the Whole House) में सभी प्राइवेट विधेयक रखे जाते हैं।

(iv) द्वितीय वाचन —क्रम निर्धारण के पश्चात् विधेयकों को सदन मे विचारार्थ उपस्थित किया जाता है। 'समस्त सदन की समिति' ( Committee of the Whole House ) उन पर विचार करती है। इस समिति के दो प्रकार होते हैं—एक सावजनिक विधेयकों के लिए और दूसरा प्राइवेट विधेयकों के लिए। जब प्रतिनिधि सभा 'सम्पूर्ण सदन' का अध्यक्ष सभापतित्व ग्रहण नही करता, दूसरा कोई सदस्य अध्यक्षता करता है। इसकी गण पूर्ति ( Quorum ) १०० होती है और इसमे मौखिक रूप से मत व्यक्त किया जाता है। यह स्थिति द्वितीय वाचन की स्थिति है।

(v) तृतीय वाचन —द्वितीय वाचन के पश्चात् सदन तृतीय वाचन की आवश्यकता पर विचार करता है। सदन के बहुमत द्वारा निश्चित किया जाता है कि विधेयक का तीसरा पठन हो अथवा नही। तृतीय पठन का काय प्राय औपचारिक होता है क्योंकि उसमे केवल विधेयक का शीर्षक ही पढकर सुना दिया जाता है। तत्पश्चात, सम्पूण विधेयक पर मतदान होता है और बहुमत द्वारा उसे स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाता है। यदि विधेयक स्वीकृत हो जाता है तो सदन का अध्यक्ष उसपर हस्ताक्षर करता है, फिर उसे दूसरे सदन मे भेज दिया जाता है। दूसरे सदन मे भी विधेयक को उन स्थितियो से गुजरना पडता है जिनसे उसे प्रथम सदन मे गुजरना पडा था। तात्पय यह है कि दूसरे सदन में भी विधेयक का प्रथम पठन, समिति स्थिति, द्वितीय पठन तथा तृतीय पठन होते हैं। दूसरे सदन द्वारा भी स्वीकृत हो जाने पर अध्यक्ष हस्ताक्षर कर उसे प्रमाणित करता है। यदि दूसरा सदन विधेयक म कुछ सशोधन चाह तो सशोधन के साथ विधेयक को पुन प्रथम सदन मे लौटा दिया जाता है। यदि सशोधन पर दोनो सदनों म सहमति न हो सके और मतभेद बना रहे तो एक सम्मेलन समिति ( Conference Committee ) के पास मतभेद को दूर करने के लिए उक्त विधेयक को भेजा जाता है। इस समिति मे दोनो सदनो के सदस्य रहते हैं और इसके निणय को सामा यत मान लिया जाता है।

(vi) राष्ट्रपति की स्वीकृति —जब कोई विधेयक काग्रेस के दोनो सदनों द्वारा स्वीकृत हो जाता है तब उसे राष्ट्रपति के पास स्वीकृत ( Assent ) के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति निम्नलिखित मार्गों को अपना सकता है —

(क) वह उसपर हस्ताक्षर कर उसे कानून का रूप दे सकता है।

(ख) बिना हस्ताक्षर के विधेयक को दस दिन के अ दर उस सदन को लौटा सकता है जिसने उसको प्रारम्भ किया था। वह सदन को पुन विचार के लिए निवेदन कर सकता है। लेकिन दो-तिहाई बहुमत से काग्रेस उ हें पुन स्वीकृत कर दे तो विधेयक कानून बन जाता है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को वीटो ( veto ) कहते हैं।

(ग) राष्ट्रपति तटस्थ रहने के उद्देश्य से विधेयक पर न तो हस्ताक्षर कर सकता है और न उसे लौटा ही सकता है। फलस्वरूप राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना भी वह कानून बन सकता है।

(घ) अगर राष्ट्रपति विधेयक को न लौटाये और १० दिनो के अन्दर कांग्रेस का अधिवेशन समाप्त हो जाय, तो वह विधेयक सदा के लिए समाप्त हो जाता है। इसे ( Pocket Veto ) कहते हैं।

अधिवेशन की समाप्ति के बाद सभी कानूनो, प्रस्तावो, संधियों, इत्यादि को संविधि-पुस्तिका ( Statute Book ) मे सकलित कर दिया जाता है। राज्य सचिव ( Secretary of State ) विधियो को घोषित करता है।

ब्रिटिश तथा अमरीकी प्रक्रिया में तुलना ( Comparison between the British and American Procedures )

यद्यपि ब्रिटिश तथा अमरीकी विधि निर्माण की प्रक्रिया में पर्याप्त समानता दिखायी पडती है, फिर भी दोनों मे अन्तर है —

(१) ब्रिटेन मे विभिन्न विधेयको की प्रक्रिया भिन्न भिन्न है, परन्तु अमेरिका मे इन विधेयको की प्रक्रिया मे कोई विशेष अन्तर नहीं है।

(२) इगलैड में साधारणत कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित विधेयक पारित हो ही जाते हैं, लेकिन अमेरिका मे कार्यपालिका द्वारा पुरस्थापित विधेयक काफी मात्रा मे कांग्रेस द्वारा अस्वीकृत भी होते हैं।

(३) अमेरिका मे समितियो के अध्यक्षों का महत्त्वपूर्ण स्थान है, लेकिन ब्रिटेन म समिति अध्यक्षो की अपेक्षा मन्त्री का स्थान अधिक महत्त्वपूर्ण है।

(४) अमरीकी-प्रणाली का यह बहुत बडा दोष है, जिससे विधेयक पर विचार-विमर्श किये बिना ही उसे समिति के पास भेज दिया जाता है जबकि इगलैड मे समिति के पूर्व विधेयको के मुख्य सिद्धान्त को स्वीकार किया जाता है।

(५) अमेरिका मे सदस्य भाषण के कुछ भाग को सदन मे स्वय पढते हैं और अधिकाश भाग को बिना बोले ही प्रकाशित करवा देते है लेकिन इगलैड मे सासद् सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण देते है।

## समिति-पद्धति

### ( Committee System )

महत्त्व —आधुनिक युग मे समितियो का महत्त्व अत्यधिक बढ गया है। प्रजातन्त्रात्मक राज्यो मे विधायिका सभाएँ बडे आकार, विधि निर्माण की जटिलताओ, कार्यों की बाढ तथा समय की कमी के कारण विधि निर्माण के काय को विस्तारपूर्वक नही कर पाती हैं। अत वे अधिकाश मामलो को समितियो को सौंप देती है जो सदन को उचित सलाह देती हैं। इगलैड तथा अमेरिका मे समितियो ने बहुत बडा स्थान ले लिया है। विल्सन ने ठीक ही इन्हें 'लघु विधान मण्डल' ( Little Legislature ) की सज्ञा दी थी। रीड ( Read ) ने समितियो को सदन की 'आँख, कान, हाथ तथा मस्तिष्क' की सज्ञा दी है। मुनरो ने भी उनके महत्त्व पर जोर देते हुए कहा है कि "समितिया विधायी यन्त्र के उपस्नेहन ( तेल ) का काम करती है और उसको जाम होने से बचाती हैं।"

## कांग्रेस की समितियाँ

( Congressional Committees )

सख्या —सयुक्त राज्य में समिति-पद्धति ब्रिटिश शासन व्यवस्था की देन है। सविधान के प्रारम्भिक काल से ही समितियो के महत्त्व पर जोर दिया जाता है। इनकी सख्या मे घटती-बढती होती रही है। १६०४ ई० मे प्रतिनिधि सभा मे ६० और सिनेट में ६५ स्थायी समितियाँ थी, जबकि ट्रूमेन के शासन-काल मे उसकी सख्या १०० हो गयी और आज सिनेट मे उनकी सख्या ३० और प्रतिनिधि सभा ४० मे है।

कांग्रेस के दोनो सदनो मे अनेक प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं जिनमे निम्नलिखित प्रमुख हैं —

( i ) स्थायी समितियाँ—१६४८ ई० के विधायिका पुनगठन अधिनियम ( Legislative Reorganisation Act ) द्वारा स्थायी समिति की सख्या १६ निश्चित की गयी। ये अलग-अलग विषयों से सम्बन्धित हैं तथा इनकी सदस्य-सख्या १२ से ४५ तक है। इनकी स्थापना प्रत्येक कांग्रेस के आरम्भ मे होती है। १६११ ई० के बाद इन समितियों का निर्माण सभा द्वारा होता है, न कि अध्यक्ष ( Speaker ) द्वारा। सभापति की नियुक्ति ज्येष्ठता ( Seniority ) के आधार पर होती है। प्रतिनिधि सभा की तरह सिनेट मे भी १५ स्थायी समितियाँ हैं। उनकी सदस्य सख्या ३ से १३ तक है। केवल विनियोग समिति की सदस्य सख्या २१ है।

किसी विशेष विषय पर विचारार्थ प्रवर समितियो का निर्माण किया जाता है।

( ii ) प्रवर समितियाँ —कभी-कभी कांग्रेस के दोनों सदनों में सहमति नही हो पाती है। फलत, गत्यवरोध ( deadlock ) पैदा हो जाता है। इस गत्यवरोध को दूर करने के लिए दोनो सदनो की एक मिली जुली समिति बनती है, जिसे सम्मेलन-समिति ( Conference Committee ) कहते हैं।

( iii ) सम्मेलन समितियाँ —यह समिति विचार विनिमय द्वारा सदनों के पृथक्-पृथक् दृष्टिकोणो के बीच समझौता कराती है।

( iv ) सयुक्त समितियाँ —कांग्रेस के दोनो सदनो की कुछ मिली जुली समितियाँ हैं जिन्हें सयुक्त समितिया ( Joint Committees ) कहते हैं। उदाहरणार्थ, कांग्रेस सगठन समिति, अणुशक्ति सम्बन्धी-समिति, आदि।

( v ) सम्पूर्ण सदन समिति —कतिपय महत्त्वपूर्ण विषयो पर विचार करते समय कांग्रेस अपने को सम्पूर्ण सदन समिति के रूप मे परिणत कर लेती है। इस समय स्पीकर नहीं, बल्कि उनके द्वारा नियुक्त दूसरा व्यक्ति सदन की अध्यक्षता करता है। इसकी गणपूर्ति ( Quorum ) १०० है।

समितियों का सगठन ( Organisation of the Committees ) —समिति के अध्यक्ष तथा सदस्यो का निर्वाचन सदन द्वारा होता है। लेकिन सदन का यह कार्य औपचारिक मात्र है। वस्तुत, विभिन्न दलो की चुनाव समितियाँ अपने दल के सदस्यो का मनोनयन करती हैं। प्रत्येक दल को आनुपातिक प्रतिनिधित्व मिलता है। सदस्यो तथा अध्यक्षों का निर्वाचन

सामान्यत ज्येष्ठता के नियम ( Seniority Rule ) के आधार पर होता है। समिति की कार्यवाहियो से सम्बंधित अधिकार समिति अध्यक्ष को प्राप्त है। कोई भी सदस्य दो से अधिक समितियों का सदस्य नही हो सकता है।

तुलनात्मक अध्ययन ( Comparative Study )

( i ) फ्रास —अमेरिका तथा फ्रास की समिति-व्यवस्थाओ में काफी साम्यता है। दोनो देशों मे विधेयकों पर मौलिक विचार समितियों में होता है, समितियाँ विधेयकों के सिद्धात और विवरण पर नियत्रण रखती हैं तथा समिति का अध्यक्ष सदन मे विधेयक को प्रस्तावित करता है, मन्त्री नहीं। लेकिन दोनो पद्धतियों मे अन्तर भी है। फ्रास की समितियाँ अमरीकी समितियों से अधिक शक्तिशाली हैं, क्योकि विधेयक मे प्रभावित सशोधन पर भी उनका नियत्रण रहता है।

( ii ) ब्रिटेन —यद्यपि अमेरिका की तरह ब्रिटेन में भी समितियों का व्यापक प्रयोग किया जाता है, लेकिन दोनो देशो की समिति-व्यवस्थाओं मे काफी अन्तर है —

१ ब्रिटिश ससद की समितियों को विधायी अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। वे सिर्फ सहायक तथा परामर्शदात्री निकाय हैं। लेकिन अमेरिका मे समितियाँ विधि-निर्माण को नियन्त्रित करती तथा नेतृत्व प्रदान करती हैं। अत उन्हें 'लघु विधानमण्डल ( Little-Legislature ) कहा गया है।

२ अमेरिका में समितियो की सख्या अधिक और सदस्यों की सख्या कम है। फलत, कार्यो का दुहराव हो जाता है, लेकिन इगलंड में ऐसी बात नही है।

३ अमेरिका मे सार्वजनिक सुनवाई की व्यवस्था के कारण समितियों पर निहित स्वार्थों के प्रभावों का कुप्रभाव पड़ता है, लेकिन इगलेंड मे समितियाँ निहित स्वार्थों के प्रभाव से मुक्त रहती हैं।

४ शक्ति की पृथक्ता के कारण अमेरिका मे समितियो का नेतृत्व उनके सभापति ही करते हैं, मन्त्री नही, लेकिन ब्रिटेन मे समिति का नेतृत्व मन्त्री करता है।

५ ब्रिटेन मे समितिया दक्ष नही होती हैं, लेकिन, अमेरिका मे दक्ष होती हैं क्योंकि वे विशेषज्ञों का उपयोग करती हैं।

६ इगलैंड मे मूल सिद्धातो के स्वीकृत होने पर विधेयक समिति में भेजे जाते हैं, परन्तु अमेरिका मे इसके पूर्व ही विधेयक समिति के पास भेज दिये जाते हैं।

७ अमेरिका मे केवल बहुमत द्वारा माग होने पर समितियाँ सदन के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करती हैं, जबकि इगलंड मे सभी विधेयकों को सदन के समक्ष रखना पड़ता है।

## साराश

विधेयकों के दो मुख्य प्रकार हैं—सार्वजनिक विधेयक तथा प्राइवेट विधेयक। एक विधेयक को तीन वाचनों को पार करना पड़ता है। अन्त में, राष्ट्रपति की स्वीकृति मिलती है। अमेरिका में समितियों ने महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है। स्थायी समितियाँ, प्रवर-समितिया, सम्मेलन-समितिया, सयुक्त-समितिया तथा सम्पूर्ण सदन-समिति मुख्य समितिया हैं।

## प्रश्न

1 Compare and contrast the procedure of law making in England with that of the United States of America Would you say that the most legislation in England is government sponsored? (Agra U '54)

(अमरीकी तथा ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया का तुलनात्मक वर्णन करें। क्या इगलैंड में अधिकांश विधेयक सरकारी विधेयक होते हैं?)

2 Discuss the various stages through which a finance Bill has to pass either in the British Parliament or in the Congress of the U S A

(ब्रिटिश ससद् या अमरीकी कांग्रेस के वित्त-विधेयक के विभिन्न प्रक्रमों से गुजरने की क्रिया का वर्णन कीजिये।)

3 Critically examine the nature, working and importance of committee system in the U S A

(अमेरिका में समिति-पद्धति के स्वरूप, कार्यकरण तथा विशेषताओं का वर्णन कीजिये।)

4 Compare and contrast the working of the committee system in the legislatures of Great Britain and the United States of America (Agra U '55, R U 1963 A)

(ग्रेट-ब्रिटेन तथा अमेरिका के विधान मण्डल समिति-पद्धति के कार्य-करण का तुलनात्मक वर्णन करें।)

5 "The Committees serve as the lubricants of the legislative machine and keep it from becoming clogged" (Munro) Elucidate

("समितिया विधान मण्डल रूपी मशीन में स्नेहन (तेल) का कार्य करता हैं और मशीन के पुर्जों को बिगड़ने से बचाती हैं।" इस कथन की विवेचना करें।)

6 What is the constitutional and administrative importance of the Committees in the American legislature? Give account of any one of them (R U 1968 A)

(अमरीकी विधान मण्डल में समितियों की विधायी और शासकीय महत्ता क्या है? उनमें से किसी एक का वर्णन करें।)

"*Such a court, with such functions, is the most original the distinctively American contribution to Political Science to be found in the constitution It is even more It is the cement which has fixed the whole federal structure* —*Finer*

१२

# सघीय न्यायपालिका

## (Federal Judiciary)

१ सघीय न्यायपालिका की आवश्यकता।
२ सघीय न्यायपालिका का सगठन— जिला न्यायालय, पुनर्विचारक-परिभ्रमण न्यायालय।
३ सर्वोच्च न्यायालय— शक्ति, प्रतिष्ठा और सगठन, न्यायाधीशो की सख्या, न्यायाधीशो की नियुक्ति, न्यायाधीशो की योग्यताएँ, पदावधि तथा पदच्युति।
४ सर्वोच्च न्यायालय का कार्यकरण।
५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एव कार्य—सवैधानिक उपबन्ध, प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र, पुनर्विचारक अधिकार क्षेत्र, न्यायिक पुनर्विलोकन, सविधान का सरक्षक तथा अभिभावक, अन्य अधिकार।
६ मूल्याकन।
७ अन्य देशों के सर्वोच्च न्यायालय से तुलना— स्थिति, नियुक्ति पदच्युति, न्यायाधीशो की सख्या, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति, स्विस सघीय न्यायालय की शक्ति, सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति।
८ न्यायालय की स्वतन्त्रता तथा उस पर प्रतिबन्ध—स्वतन्त्रता।
९ प्रतिबन्ध— कांग्रेस का नियन्त्रण, नियुक्ति तथा अनुसमर्थन, न्यायालय के निर्णयो का प्रवर्तन।
१० न्यायिक पुनर्विलोकन—अर्थ, उत्पत्ति, न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रभाव, न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना, वर्तमान स्थिति।

### १ सघीय न्यायपालिका की आवश्यकता

### ( Need for the Federal Judiciary )

हैमिल्टन ने कहा था कि राज्यमण्डल के अनुच्छेदों ( Articles of Confederation ) का सबसे बड़ा दोष "एक न्यायपालिका शक्ति का अभाव" ( the want of judicial

power) था। यानी एक राष्ट्रीय न्यायपालिका की व्यवस्था नहीं थी तथा समस्त न्यायिक विवाद राज्यो के न्यायालयो द्वारा निबटाये जाते थे। राज्यों की न्यायिक व्यवस्था के पृथक पृथक् होने के कारण प्राय परस्पर विरोधी निर्णय दिये जाते थे। फलत अनिश्चितता एव अस्थिरता की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी। सविधान निर्माता इस न्यायिक अस्त व्यस्तता के प्रति पूर्ण सजग थे। वे इसे दूर करना चाहते थे, जिसके लिए उन्होने पूरे राष्ट्र के लिए एकरूप न्यायपालिका (Uniform Judicial) का निर्माण किया। अगर सविधान तथा इसकी विधियाँ और सधियाँ राष्ट्र के 'सर्वोच्च नियम' ( Supreme Law ) हैं, तो यह आवश्यक है कि किसी एक शक्ति द्वारा उनकी व्याख्या की जाय तथा उन्हे लागू किया जाय। इसके अतिरिक्त सघात्मक व्यवस्था मे केन्द्र तथा राज्यो या राज्यो के बीच आपस में विवाद पैदा होने की सम्भावना रहती है। इन विवादो को दूर करने के लिए एक सर्वमान्य मध्यस्थ ( umpire ) की आवश्यकता होगी जो समस्त राज्यो एव सघ के हितों से ऊपर हो और निष्पक्ष रूप से इनके झगड़ो को निबटाये। पुन यह भी सोचा गया कि कांग्रेस या कार्यपालिका या अन्य अधिकारियो द्वारा सविधान के विभिन्न उपबन्धों के निर्वाचन से विभेद पैदा हो सकता है। अत सविधान की व्यवस्था की अन्तिम शक्ति एक सर्वोच्च न्यायपालिका के हाथो सौंपना आवश्यक समझा गया। अन्त मे, सविधान निर्माताओ का ध्यान इस ओर भी आकृष्ट हुआ कि विदेशी राष्ट्रों से स्थापित सम्बन्ध या सधियो के सिलसिले में विवाद पैदा हो सकता है, जिनका अन्तिम निर्णय राष्ट्रीय सरकार ही कर सकती है, राज्य सरकारें नहीं। अत राष्ट्रीय सरकार का एक अभिन्न अग सर्वोच्च न्यायपालिका को बनाया गया। इस प्रकार अमरीकी सविधान मे राष्ट्रीय न्यायपालिका का अभ्युदय हुआ जो शक्तियों के समन्वय तथा संतुलन और नागरिक राज्यिक तथा सघीय अधिकारो का रक्षक भी। मुनरो के शब्दो मे, "संविधान-निर्माताओं ने निश्चय किया कि सविधान तथा उसके अधीन बने कानूनों तथा नियमों को कार्यान्वित करने के लिए एक स्वतन्त्र तथा शक्तिशाली सघीय न्याय-व्यवस्था की स्थापना हो।"[1]

## २ सघीय न्यायपालिका का सगठन

### ( Composition of Federal Judiciary )

न्यायपालिका के सगठन के सम्बन्ध में मुख्यत दो विरोधी विचारधाराएँ थीं। हैमिल्टन का विचार था कि एक सर्वोच्च-न्यायालय, जो राज्य-न्यायालयों की अपील सुने तथा संघ की सर्वोच्चता की रक्षा करे और विधियो का एकरूप निर्वाचन करे, की स्थापना की जाय। इसके

1 'The makers of the constitution decided, therefore, that there would be at least one co-ordinating tribunal, distinctively Federal Court, supreme, and independent of states' —*Munro*

विपरीत मेडिसन का कहना था कि राष्ट्रीय सरकार को निजी न्यायपालिका हो जो राज्य न्यायपालिका से अलग हो। दूसरे विचार को मान्यता दी गयी और संविधान के अनुच्छेद ३ में संघीय न्यायपालिका का उपबन्ध किया गया। इस धारा मे कहा गया है कि "संयुक्त राज्य की न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा इन विभिन्न न्यायालयों में निहित होगी, जिनको कांग्रेस विधि द्वारा समय समय पर स्थापित करेगी।"[1] इस अनुच्छेद के अनुसार संघीय न्यायपालिका को संघीय कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के समकक्ष रखा गया तथा सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना को 'आदेशित' ( mandatory ) बनाया गया और निम्न न्यायालयो की स्थापना का उत्तरदायित्व कांग्रेस की स्वेच्छा पर छोड दिया गया। तात्पर्य यह कि संविधान में केवल सर्वोच्च-न्यायालय की व्यवस्था को ही अनिवार्य बनाया गया, निम्न न्यायालयो की स्थापना संविधानत आवश्यक नही है। कांग्रेस निम्न न्यायालयों का उत्पादन अथवा अन्त कर सकती है, किन्तु सर्वोच्च न्यायालय का नही। सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य निम्न न्यायालयो की स्थापना १७८१ ई० के न्यायपालिका अधिनियम ( Judiciary Act of 1781 ) द्वारा हुई है। इसके बाद भी, समय समय पर इसके संगठन क्षेत्राधिकार आदि के सम्बन्ध मे विधियाँ पारित होती रही हैं। वर्तमान काल मे संघीय न्यायपालिका मे तीन श्रेणियों के न्यायालय हैं, जो न्यायपालिका के संगठन को सीढीनुमा (Hierarchical) रूप देते हैं —

(क) शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) है,

(ख) मध्य मे पुनर्विचारक परिभ्रमण न्यायालय (Circuit Courts of Appeals) है, और

(ग) सबसे निम्न श्रेणी मे जिला न्यायालय (District Courts) है।

पहले संक्षेप मे हम दोनों निम्न श्रेणी के न्यायालयों के संगठन, अधिकार क्षेत्रों तथा कार्यों का अध्ययन करेंगे और अन्त मे विस्तारपूर्वक सर्वोच्च न्यायालय का।

जिला न्यायालय ( District Courts ) —*यह संघीय न्यायालय का सबसे निम्नश्रेणी* का न्यायालय है। समस्त देश को अनेक जिलो मे बाँट दिया गया है। प्रत्येक राज्य में एक जिला का होना अनिवार्य है। बडे राज्यो मे दो या अधिक जिले होते हैं। कभी कभी एक ही जिला कई राज्यो के टुकडे को मिलाकर बनता है। प्रत्येक जिला में एक एक न्यायालय होता है। वर्तमान काल मे जिला-न्यायालयों की संख्या ८४ है। प्रत्येक जिला न्यायालय मे कम-से कम एक न्यायाधीश होता है या कार्य की अधिकता के कारण अधिक *न्यायाधीश* ( *आजकल* १६ ) भी हो सकते हैं। न्यायाधीशों की नियुक्ति एटोर्नी जेनरल (Attorney General) की सलाह से राष्ट्रपति करता है परन्तु उनकी नियुक्ति पर सिनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। १६५१ में १८७ न्यायाधीश थे। संयुक्त-राज्य की सिनेट विधियों के अन्तर्गत अधिकतर दीवानी और फौजदारी अभियोग इन्हीं न्यायालयों में प्रारम्भ होते हैं। इनका अधिकार क्षेत्र केवल मौलिक है। अपील (Appeal)

---

1 "The judicial power of the United States shall be vested in Supreme Court and such inferior courts as the ongress may from time to time ordain and establish —*Art 3*

के अभियोग इन न्यायालयो में नही आते है। यह समझना गलत है कि राज्य-न्यायालयो में अपील सुनी जा सकती है। हाँ, कभी कभी ऐसे अभियोग, जिनका प्रारम्भ किसी राज्य के न्याया-लयों मे हुआ हो, जिला न्यायालयो मे स्थानान्तरित ( Transfer ) कर दिया जाता है। मुकदमे प्राय जिला न्यायालय में ही समाप्त हो जाया करते हैं, लेकिन उनके निर्णय के विरुद्ध सीधे सर्वोच्च न्यायालय में या सगत अपीलीय न्यायालयो में अपील की जा सकती है। सामान्यत जिला न्यायालयो मे एक ही न्यायाधीश अभियोग का निर्णय करता है, परन्तु यदि किसी अभियोग मे सघीय परिनियमो की सवैधानिकता को चुनौती दी जाय तो ऐसे अभियोग मे तीन न्यायाधीशो द्वारा निर्णय आवश्यक हो जाता है।

पुनर्विचारक-परिभ्रमण न्यायालय (Circuit Courts of Appeals) —यह न्यायालय मध्यम श्रेणी का न्यायालय है जिसके ऊपर सर्वोच्च न्यायालय तथा नीचे जिला न्यायालय है। इसकी कुल सख्या दस है, अर्थात् सम्पूर्ण देश को दस क्षेत्रो ( Circuits ) मे बाँटा गया है। इन सर्किट न्यायालयों की स्थापना का मुख्य उद्देश्य-न्यायालयों के कार्य-भार को हलका करना था। सर्वोच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश को एक-एक सर्किट का भार सौप दिया जाता है। प्रत्येक सर्किट-न्यायालय मे तीन से लेकर छ सर्किट न्यायाधीश होते हैं। ऐसे न्यायाधीशो की सख्या ५० है। गणपूर्ति ( Quorum ) के लिए दो न्यायाधीशो की उपस्थिति आवश्यक है। कभी कभी जिला न्यायाधीश का भी सहयोग लिया जाता है। इन न्यायालयो का कोई प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction) नही है, बल्कि इसका अधिकार-क्षेत्र मुख्यत अपील के सम्बन्ध मे है। इन न्यायालयों मे जिला न्यायालयो तथा सघीय अभिकरणो ( Agency ) के निर्णयो के विरुद्ध अपील की जाती है। ये न्यायालय अपील के अन्तिम न्यायालय नहीं हैं। सर्वोच्च न्यायालय को उनके निर्णयो के पुनर्विलोकन का अधिकार है।

सर्वोच्च न्यायालय ( The Supreme Court ) —इसका अध्ययन विस्तारपूर्वक नीचे है।

## ३ सर्वोच्च न्यायालय

## ( The Supreme Court )

शक्ति प्रतिष्ठा और सगठन —सयुक्त-राज्य की सघीय न्यायपालिका के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अवस्थित है। इसका निर्माण सविधान द्वारा अनिवार्य बताया गया है। कांग्रेस ने न्यायपालिका अधिनियम, १७८६ द्वारा इसे सगठित किया। प्रारम्भ मे सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति और प्रतिष्ठा ( Power and Prestige ) नही के बराबर थी। यहाँ तक कि वाशिंगटन न्यायाधीश पद के लिए छ योग्य व्यक्तियो को नही पा सका। प्रथम मुख्य न्यायाधीश जॉन हे (John Hay ) ने गवनर पद के पक्ष में त्याग-पत्र दे दिया था। लेकिन क्रमश इसकी प्रतिष्ठा बढने लगी और १९ वी शताब्दी मे विशेषकर मुख्य न्यायाधिपति मार्शल के कार्य काल मे यह शक्तिशाली तथा गौरवपूर्ण सस्था बन गयी। आज सावजनिक शक्ति के सर्वाधिक स्वतत्र अभिकरण ( Agency ) के रूप मे इसका विकास हुआ है। जैसा कि टॉटलौट ने कहा है, "यह ऐसी संस्था है जिसे सबसे कम समझा गया है और जिसे जनता ने सबसे अधिक रहस्यपूर्ण तड़क-भड़क में सजाया है तथा जिसकी रक्षा के लिए

तम श्रेणी का नागरिक भी उठ खड़ा होगा।"[1] हैमिल्टन ने कहा था कि राष्ट्रपति "समाज की तलवार को धारण करता है" ( Hold the Sword of the Community ) और कांग्रेस "वित्त को नियन्त्रित करती है" (Commands the Purse), लेकिन सर्वोच्च न्यायालय राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों को मर्यादित करता है और सिर्फ कुछ प्रलेखों और विधियों के सहयोग से शासन को स्थायित्व प्रदान करता है। तात्पर्य यह है कि आज सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति तथा प्रतिष्ठा अत्यधिक बढ़ गयी है, यहाँ तक कि जजों को ही संविधान का निर्माता कहा जाने लगा है।

न्यायाधीशों की संख्या —सर्वोच्च न्यायालय के संगठन को निर्धारित करने का अधिकार कांग्रेस को दिया गया है। समय-समय पर न्यायाधीशों की संख्या में परिवर्तन होता रहा है। प्रारम्भ में इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा पाँच अन्य न्यायाधीश थे, लेकिन १८०१ ई० में इनकी संख्या घटाकर ५, १८०७ ई० में ७, १८३७ ई० में ९ और १८६३ ई० में बढ़ाकर १० कर दी गयी। फिर १८६६ ई० में घटाकर ७ कर दी गयी। पुन १८६९ ई० में इसे ९ निश्चित कर दिया गया जो संख्या अभी तक चली आ रही है। अत आजकल सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधिपति और ८ सह न्यायाधीश हैं।

न्यायाधीशों की नियुक्ति —न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है, किन्तु इन नियुक्तियों की पुष्टि सिनेट द्वारा आवश्यक है। सिनेट राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्ति को रद्द कर सकती है, जैसा कि १९३० ई० में जॉन पारकर ( John Parker ) के मनोनयन को रद्द कर दिया गया था। न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति न्यायालय के वर्गीय, धार्मिक तथा दलीय गठन को ध्यान में रखता है।

न्यायाधीशों की योग्यताएँ —न्यायाधीशों की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान चुप है। लेकिन, प्राय उन व्यक्तियों को न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है जो ख्याति प्राप्त वकील, कानून के प्राध्यापक, सार्वजनिक व्यक्ति तथा प्रशासकीय अभिकरणों के परामर्शदाता रह चुके होते हैं। डी० टॉकविले के शब्दों में, उनकी योग्यताओं को अच्छी तरह व्यक्त किया जा सकता है—"संघीय न्यायाधीश को न केवल अच्छे नागरिक, विद्वान् तथा ईमानदार होना चाहिये, बल्कि राजनीतिज्ञ भी होना चाहिये। वे समय की गति से सुपरिचित हों और उन अवरोधों का सामना करने से शंकित न हों, जिनको वश में किया जा सकता है और ऐसे लोगों को कुचलने में सुस्ती से काम न लें जो कानूनों के लिए आवश्यक संघीय सर्वोच्चता एवं कानून के पालन का विरोध करें। यदि सर्वोच्च न्यायालय में कभी बुरे नागरिक एवं नासमझ व्यक्ति आ जायें तो संघ में गृह-युद्ध अथवा अराजकता फैलने

1 'The most venerated if least understood of all our Political institutions the only one with a mystical halo conferred on it by the people and one with the lowest citizen knowing next to nothing about it will rise in wrath to protect it if anyone threatens to do anything about it'—*A B Tourtellot, The Anatomy of American Politics*

आवश्यक है। निर्णय के पक्ष मे मत देनेवाले किसी भी न्यायाधीश को निर्णय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अतः सभी न्यायाधीश सभी मुकदमो मे काफी चौकस रहते हैं। मुकदमे का निर्णय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निर्णय के विरुद्ध कोई न्यायाधीश भिन्न मत ( Dissenting Opinion ) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरर्थक है, फिर भी कभी-कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पडता है और अन्त मे, देश की विधियो को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निर्णयो को 'सयुक्त राज्य रिपोर्ट्स' ( United States Reports ) मे प्रकाशित किया जाता है जो सवैधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वर्तमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

## ५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एव कार्य

### ( Jurisdiction and Role of the Supreme Court )

सवैधानिक उपबन्ध —सघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयो तक सीमित है, जिनका सविधान मे स्पष्ट उल्लेख है या जो सविधान मे उपलक्षित ( Implied ) हैं। शेष समस्त विषयो पर राज्य के न्यायालयो का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र के विषय मे अनुच्छेद ३ मे कहा गया है—"इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एव परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity ) दोनो ही होगे, उन स्थितियो मे जो इस सविधान, सयुक्त राज्य के कानूनो तथा सयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली सधियो के अनुसार उत्पन्न होगी। राजदूतों, काउन्सलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियो से सम्बन्धित मुकदमे, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नो मे, उन सब स्थितियो मे जहाँ सयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, सयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादो में, विभिन्न राज्यो के नागरिकों के पारस्परिक विवादो में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिको और विदेशी राज्यों तथा नागरिको के पारस्परिक विवादो मे, सघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।" उपयुक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निम्नलिखित मुकदमे आते हैं:—

(१) संविधान, विधियो से और सधियो से सम्बन्धित मुकदमे (Cases arising under the constitution, laws and treaties ),

(२) राजदूतों, राजनीतिक अधिकारियो और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित मुकदमे ( Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls ),

(३) नाविक मुकदमे ( Admiralty cases ),

(४) ऐसे मुकदमे जिनमे सयुक्त राज्य अथवा कोई एकक राज्य एक पक्ष के रूप मे विवादग्रस्त हो ( Ca es in which the United States or a state is a party ),

(५) विभिन्न एकको के बीच विवाद ( Controversies between citizens of different states ) ।

आवश्यक है। निर्णय के पक्ष मे मत देनेवाले किसी भी न्यायाधीश को निर्णय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अत सभी न्यायाधीश सभी मुकदमो मे काफी चौकन्ने रहते हैं। मुकदमे का निर्णय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निर्णय के विरुद्ध कोई न्यायाधीश भिन्न मत ( Dissenting Opinion ) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरर्थक है, फिर भी कभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पडता है और अन्त मे, देश की विधियो को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निर्णयो को 'संयुक्त राज्य रिपोर्ट्स' ( United States Reports ) मे प्रकाशित किया जाता है जो संवैधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वर्तमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

## ५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एवं कार्य

### ( Jurisdiction and Role of the Supreme Court )

संवैधानिक उपबन्ध —संघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयो तक सीमित है, जिनका संविधान मे स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान मे उपलक्षित ( Implied ) हैं। शेष समस्त विषयों पर राज्य के न्यायालयो का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र के विषय मे अनुच्छेद ३ मे कहा गया है—"इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एवं परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity ) दोनो ही होंगे, उन स्थितियों में जो इस संविधान, संयुक्त राज्य के कानूनों तथा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली संधियों के अनुसार उत्पन्न होंगी। राजदूतों, काउन्सलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियो से सम्बन्धित मुकदमे, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नों में, उन सब स्थितियों मे जहाँ संयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, संयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादों में, विभिन्न राज्यों के नागरिकों के पारस्परिक विवादों में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिकों और विदेशी राज्यों तथा नागरिकों के पारस्परिक विवादों में, संघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।" उपर्युक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निम्नलिखित मुकदमे आते हैं :—

(१) संविधान, विधियो से और संधियों से सम्बन्धित मुकदमे (Cases arising under the constitution, laws and treaties ),

(२) राजदूतों, राजनीतिक अधिकारियों और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित मुकदमे ( Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls ),

(३) नाविक मुकदमे ( Admiralty cases ),

(४) ऐसे मुकदमे जिनमे संयुक्त राज्य अथवा कोई एक राज्य एक पक्ष के रूप मे विवादग्रस्त हो ( Cases in which the United States or a state is a party )

(५) विभिन्न राज्यों के बीच विवाद ( Controversies between citizens of different states )।

आवश्यक है। निर्णय के पक्ष मे मत देनेवाले किसी भी न्यायाधीश को निणय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अत सभी न्यायाधीश सभी मुकदमा मे काफी चौकस रहते हैं। मुकदमे का निणय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निणय के विरुद्ध कोई न्यायाधीश भिन्न मत ( Dissenting Opinion ) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरथक है, फिर भी कभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पडता है ओर अन्त म, देश की विधियों को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निणयो को 'सयुक्त राज्य रिपोटस' ( United States Reports ) मे प्रकाशित किया जाता है जो सवधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वतमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

## ५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एव कार्य

### ( Jurisdiction and Role of the Supreme Court )

सवैधानिक उपबन्ध —सघीय न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयो तक सीमित है, जिनका सविधान मे स्पष्ट उल्लेख है या जो सविधान मे उपलक्षित ( Implied ) है। शेष समस्त विषयो पर राज्य के न्यायालयो का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के विषय मे अनुच्छेद ३ मे कहा गया है—"इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एव परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity ) दोनो ही होंगे, उन स्थितियो मे जो इस सविधान, सयुक्त राज्य के कानूनो तथा सयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली सधियो के अनुसार उत्पन्न होगी। राजदूतों, काउन्सलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियो से सम्बन्धित मुकदमे, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नो में, उन सब स्थितियो मे जहाँ सयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, सयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादो में, विभिन्न राज्यो के नागरिकों क पारस्परिक विवादों में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिको और विदेशी राज्यो तथा नागरिकों के पारस्परिक विवादों मे, सघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।" उपयुक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अन्तगत निम्नलिखित मुकदमे आते है :—

(१) संविधान, विधियो से और संधियो से सम्बन्धित मुकदमे (Cases arising under the constitution, laws and treaties ),

(२) राजदूतो, राजनीतिक अधिकारियो और वाणिज्य दूतो से सम्बन्धित मुकदमे ( Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls ),

(३) नाविक मुकदमे ( Admiralty cases ),

(४) ऐसे मुकदमे जिनमे सयुक्त-राज्य अथवा कोई एकक राज्य एक पक्ष के रूप मे विवादग्रस्त हो ( Cases in which the United States or a state is a party ),

(५) विभिन्न एककों के बीच विवाद ( Controversies between citizens of different states ) ।

आवश्यक है। निणय के पक्ष में मत देनेवाले किसी भी न्यायाधीश को निणय लिखने के लिए कहा जा सकता है। अत सभी न्यायाधीश सभी मुकदमो में काफी चौकस रहते हैं। मुकदमे का निर्णय बहुमत से होता है, लेकिन बहुमत के निणय के विरुद्ध कोई न्यायाधीश भिन्न मत ( Dissenting Opinion ) दे सकता है। यद्यपि भिन्न मत निरर्थक है, फिर भी कभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पडता है और अन्त मे, देश की विधियो को प्रभावित करता है। सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निणयो को 'सयुक्त राज्य रिपोटस' ( United States Reports ) मे प्रकाशित किया जाता है जो सवधानिक विधि के ऐतिहासिक विकास तथा वतमान स्थिति का अधिकाधिक स्रोत है।

## ५ सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार एव कार्य

( Jurisdiction and Role of the Supreme Court )

सवैधानिक उपबन्ध —सघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ ऐसे विषयो तक सीमित है, जिनका सविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो सविधान में उपलक्षित ( Implied ) हैं। शेष समस्त विषयो पर राज्य के न्यायालयो का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के विषय मे अनुच्छेद ३ में कहा गया है—"इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र राज्य रचित एव परम्परा प्राप्त कानून तथा सामान्य सिद्धान्त (Equity ) दोनों ही होंगे, उन स्थितियो में जो इस सविधान, सयुक्त राज्य के कानूनों तथा सयुक्त राज्य द्वारा की गयी अथवा की जानेवाली सधियो के अनुसार उत्पन्न होंगी। राजदूतों, काउन्सलों तथा अन्य राज्य प्रतिनिधियो से सम्बन्धित मुकदमे, जल सेना तथा सामुद्रिक अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सभी प्रश्नों में, उन सब स्थितियों मे जहाँ सयुक्त राज्य एक पक्ष होगा, सयुक्त राज्य के दो या दो से अधिक राज्यों के पारस्परिक विवादों में, विभिन्न राज्यों के नागरिकों के पारस्परिक विवादों में तथा एक राज्य अथवा उसके नागरिकों और विदेशी राज्यों तथा नागरिकों के पारस्परिक विवादों में, सघीय न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार होगा।" उपर्युक्त अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार के अन्तगत निम्नलिखित मुकदमे आते हैं :—

(१) संविधान, विधियों से और सधियों से सम्बन्धित मुकदमे (Cases arising under the constitution, laws and treaties ),

(२) राजदूतों, राजनीतिक अधिकारियों और वाणिज्य दूतो से सम्बन्धित मुकदमे ( Cases affecting ambassadors other public ministers and consuls ),

(३) नाविक मुकदमे ( Admiralty cases ),

(४) ऐसे मुकदमे जिनमे सयुक्त राज्य अथवा कोई एकक राज्य एक पक्ष के रूप में विवादग्रस्त हो ( Cases in which the United States or a state is a party ),

(५) विभिन्न एककों के बीच विवाद ( Controversies between citizens of different states ) ।

सुविधा के दृष्टिकोण से सर्वोच्च न्यायपालिका के अधिकार-क्षेत्र तथा कार्यों का अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है :—

(क) प्रारम्भिक अथवा मौलिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction ,

(ख) पुनर्विचारक क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction),

(ग) न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार (Power of Judicial Review),

(घ) संविधान तथा नागरिक अधिकारों का संरक्षक तथा अभिरक्षक (Custodian and guardian of the constitution) एवं

(ङ) अन्य अधिकार (Miscellaneous powers)।

(क) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र —संविधान सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र देता है। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार-क्षेत्र अनन्य (exclusive) नहीं है। यद्यपि कांग्रेस इस अधिकार क्षेत्र को घटा बढ़ा नहीं सकती है, फिर भी इन्हीं विषयों पर वह दूसरे न्यायालय को अधिकार प्रदान कर सकती है। संविधान दो विषयों पर सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र प्रदान करता है —

(१) ऐसे मामले जिनका सम्बन्ध राजदूतों, वाणिज्य दूतों अथवा अन्य प्रकार के विदेशी राज्यों के प्रतिनिधियों से हो। आधुनिक युग मे ऐसे झगड़े राष्ट्रीय न्यायालय मे कम उठाये जाते हैं, क्योंकि ये अन्तर्राष्ट्रीय विधि तथा प्रथाओं के अन्तर्गत आते हैं, तथा

(२) ऐसे मामले जिनमें एक पक्ष संयुक्त राज्य संघ मे सम्मिलित कोई राज्य हो अर्थात्, ऐसे झगड़े जिनमे दो से अधिक राज्य शामिल हों, संयुक्त राज्य ने किसी राज्य पर मुकदमा किया हो या एक से अधिक राज्यों ने संयुक्त राज्य पर मुकदमा किया हो।

(ख) पुनर्विचारक अधिकार-क्षेत्र —अमरीकी संविधान के अनुसार प्रारम्भिक क्षेत्र के विषयों को छोड़कर अन्य सभी विषयों पर सर्वोच्च न्यायालय का अपील अधिकार-क्षेत्र होगा। लेकिन कांग्रेस इस अधिकार क्षेत्र मे परिवर्तन ला सकती है, उसे घटा या बढ़ा सकती है। इस अधिकार के अन्तर्गत सर्वोच्च-न्यायालय, राज्य न्यायालय तथा निम्न संघीय न्यायालय के विरुद्ध अपील सुनता है। वह उत्प्रेषण के समावेश ( Writ of Certiorari ) द्वारा राज्य के न्यायालयों से ऐसे सभी मामलों को अपने समक्ष विचारार्थ मँगवा सकता है, जिसमे संविधान को किसी व्यवस्था या संधि की व्याख्या का प्रश्न निहित हो। राज्य न्यायालयों से अपील की सुनवाई तभी होती है, जब राज्य के उच्च न्यायालय ने संघ के किसी कानून या संधि के विरुद्ध निर्णय दिया हो या संघीय विधि तथा संधि के प्रतिकूल किसी राज्य विधि को वैध घोषित किया हो। निम्न संघीय न्यायालयों के विरुद्ध अपील तभी सुनी जाती है जब उनके द्वारा राज्य विधि इस आधार पर अवैध घोषित कर दी गयी हो कि उसमें संविधान, कानून या संधि का उल्लंघन हो रहा है। १९३६ ई० मे यह नियम बना दिया गया कि असांवैधानिकता के आरोप पर सर्वोच्च न्यायालय सिर्फ ३००० डालर से अधिक क्षतिग्रस्त मामले की ही अपील सुनेगी। इस प्रकार अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय केवल संवैधानिक महत्त्व के प्रश्नों से सम्बन्धित अपीलें ही सुन

सकता है, लेकिन भारत का सर्वोच्च न्यायालय संवैधानिक मामलों के अतिरिक्त दीवानी तथा फौजदारी मामलों की भी अपीलें सुनता है।

(ग) न्यायिक पुनर्विलोकन —संयुक्त-राज्य के सर्वोच्च न्यायालय का सबसे महत्त्वपूर्ण अधिकार न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार है। इस अधिकार के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय संघीय कांग्रेस तथा राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा बनायी गयी विधियों की संवैधानिकता पर विचार करता है तथा उन्हें वैध या अवैध घोषित करता है। इस वैधता का निर्णय दो कसौटियों के आधार पर होता है-प्रथम, राज्य विधानमण्डल को संविधान के अनुसार उस कानून विशेष को निर्मित करने का अधिकार है या नहीं। द्वितीय, कानून विधि की उचित प्रक्रिया (due process of law) द्वारा बनाया गया है या नहीं। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने इस शक्ति का व्यापक प्रयोग किया है तथा संविधान को परिवर्तित कर दिया है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को भी सीमित अंश में न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त है।

(घ) संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक —संयुक्त राज्य का सर्वोच्च-न्यायालय अमरीकी जनता के अधिकारों, स्वतन्त्रताओं तथा संविधान का संरक्षक एवं संघीय व्यवस्था का अभिभावक है। वह निर्देश, आदेश, परमादेश, लेख, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा, उत्प्रेषण, इत्यादि द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों तथा संवैधानिक ढाँचे की रक्षा करता है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय भी नागरिक अधिकारों का संरक्षक तथा संविधान का अभिभावक है।

(ङ) अन्य अधिकार —सर्वोच्च न्यायालय अन्य छोटे मोटे कार्यों को भी करता है। उसे अनेक प्रशासकीय कार्यों को करना पड़ता है। न्यायालय के निम्नकोटि के कर्मचारियों, जैसे—किरानी, संदेश-वाहक, स्टेनोग्राफर आदि की नियुक्ति न्यायालय स्वयं करता है। न्यायालय दीवानी तथा फौजदारी कार्य विधियों का निर्देशन करता है। सर्वोच्च न्यायालय का एक अन्य महत्त्वपूर्ण कार्य अपनी आज्ञाओं को लागू करना है। आदेश ( writs ) के माध्यम से इस कार्य को किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों के सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि उसे परामर्श देने का अधिकार नहीं है, जो अधिकतर भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है। सर्वोच्च-न्यायालय ने संविधान के विकास में सहयोग भी दिया है। उसे 'अविच्छिन्न संवैधानिक सम्मेलन' (Continuous Constitutional Convention) की संज्ञा दी जाती है।

## ६ मूल्यांकन
### ( Evaluation )

प्रारम्भ में सर्वोच्च न्यायालय एक निःशक्त निकाय था। लेकिन आज यह सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिशाली संस्था बन गया है। परिस्थिति के अनुसार परिवर्तन तथा आधुनिकीकरण सर्वोच्च न्यायालय की सबसे बड़ी विशेषता है। हरिकन ने सर्वोच्च न्यायालय के विषय में कहा है कि "यह अनेक बातों में अमरीकी राजनीतिक पद्धति में सर्वाधिक शक्तिशाली तत्त्व तथा विश्व में सबसे बड़ा न्यायिक संगठन है।" मुनरो का कथन है कि 'अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति इतनी अधिक है, जितनी दुनिया के और किसी न्यायालय ने बहुत ही कम प्रयोग किया है।' फाइनर ने सर्वोच्च न्यायालय को संविधान

में राजनीति शास्त्र की दी गयी एक सबसे मौलिक और सबसे अमरीकीपन लिये हुई देन कहा है। यह वह सिमेंट है जिसने समस्त संघीय ढाँचे को दृढ़ता से जोड़ रखा है।[1]

## ७ अन्य देशों के सर्वोच्च न्यायालयों से तुलना

( Comparison with the Supreme Courts of other countries )

प्रत्येक संगठित समाज के लिए न्यायालय आवश्यक है, लेकिन शासन के स्वरूप, राजनीतिक सिद्धांत तथा विचारधाराएँ, सामाजिक तथा आर्थिक सम्बन्ध, परम्पराओं तथा प्रथाओं के अनुसार उनके संगठन तथा कार्यों में विभिन्नता आ जाती है। उत्पत्ति का एक ही स्रोत होने के बावजूद ब्रिटिश न्यायालय अमरीकी न्यायालयों से संगठन तथा कार्यों में बहुत भिन्न है। फ्रांस, स्विटजरलैण्ड तथा सोवियत रूस के न्यायालय और अधिक भिन्न हैं। अतः अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना अन्य सर्वोच्च न्यायालयों से अनुपयुक्त न होगी।

स्थिति :—संयुक्त-राज्य अमेरिका में संघीय न्यायालय का एक शृंखलाबद्ध सूत्र है, जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय, मध्य में दौरा न्यायालय तथा निम्न स्तर पर जिला न्यायालय हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में संघीय स्तर पर एक ही न्यायालय है जिसे संघीय न्यायालय ( Federal Tribunal ) कहते हैं, सोवियत रूस में अमेरिका की तरह सोवियत न्यायिक संगठन के शीर्ष पर अवस्थित सर्वोच्च न्यायालय है, जिसके नीचे अनेक न्यायालय हैं। भारत में पूरे देश के लिए एक न्यायपालिका संगठित है, जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है तथा अमेरिका के विपरीत राज्यों के न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के अधीनस्थ हैं।

नियुक्ति :—अमेरिका में न्यायाधीश सिनेट की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा असीमित काल या 'सदाचरण काल' ( Good Behaviour ) के लिए नियुक्त किये जाते हैं। सोवियत सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीश सर्वोच्च सोवियत द्वारा ५ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। भारत में न्यायाधीशों की नियुक्ति अमेरिका की तरह राष्ट्रपति द्वारा ६५ वर्ष की उम्र तक के लिए होती है, लेकिन उसे द्वितीय सदन की सहमति की आवश्यकता नहीं, सिर्फ अन्य न्यायाधीशों से वह परामर्श लेता है। स्विस फेडरल ट्रिब्यूनल के न्यायाधीश रूस की तरह स्विस संघीय सभा द्वारा ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं।

पदच्युति :—संयुक्त राज्य में न्यायाधीश कांग्रेस द्वारा महाभियोग चलाकर पदच्युत किये जा सकते हैं, जबकि सोवियत संघ में किसी न्यायाधीश को उसके विरुद्ध महा न्यायवादी ( Procurator General ) के निश्चित तथा सर्वोच्च सोवियत के प्रेसिडियम की स्वीकृति से दण्ड अपराधों के लिए मुकदमा चलाकर पदच्युत किया जा सकता है। भारत में अमेरिका की तरह संसद के सदनों के निवेदन पर राष्ट्रपति न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकता है।

---

1 "Such a court with such functions is the most original, the distinctively American contribution to Political Science to be found in the constitution, It is even more It is the cement which has fixed the whole federal structure

—Finer

न्यायाधीशों की संख्या —किसी भी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या संविधान द्वारा निश्चित नहीं की गयी है। राष्ट्रीय विधायिकाएँ उनमें परिवर्तन ला सकती हैं। इसलिए न्यायालयों की सदस्य संख्या में कोई तुलना नहीं है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय में सिर्फ ९ न्यायाधीश हैं, जबकि स्विस फेडरल ट्रिब्यूनल में २६ न्यायाधीश और १२ उप-न्यायाधीश, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय में ८ न्यायाधीश तथा सोवियत सर्वोच्च न्यायालय में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, अनेक न्यायाधीश (वर्तमान समय में ६८), सहायक न्यायाधीश तथा अनेक जन निर्धारित ( People's A sessors ) हैं। जन निर्धारकों तथा महा न्यायवादी की व्यवस्था सोवियत न्यायालय की निजी विशेषता है। वहाँ सर्वोच्च न्यायालय को ५ मण्डलों (Collegiums) में बाँट दिया गया है, लेकिन अमेरिका में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है।

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति —जहाँ तक सर्वोच्च न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र तथा शक्ति का प्रश्न है विद्वानों ने पृथक्-पृथक् भारतीय तथा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालयों को सबसे शक्तिशाली न्यायालय बतलाया है। हस्किन ने अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को 'विश्व का सबसे बड़ा न्यायिक संगठन' तथा मुनरो ने 'विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली न्यायालय' कहा है। दूसरी ओर, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के बारे में श्री सीतलवाद (Setalvad) का विचार है कि इसका अधिकार क्षेत्र विश्व के अन्य किसी भी न्यायालय से अधिक व्यापक है। इस कथन में कुछ सत्यता है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को अपीलीय अधिकार संविधान द्वारा नहीं, बल्कि कांग्रेस द्वारा दिया गया है, जबकि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का अपीलीय अधिकार संविधान प्रदत्त है। फिर भारत के सभी न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के अधीन हैं, लेकिन अमेरिका में राज्य-न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के अधीन नहीं हैं। लेकिन सच पूछा जाय तो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय भारतीय सर्वोच्च न्यायालय से अधिक शक्तिशाली है। उसके प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र तथा न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार इतने व्यापक हैं कि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय उनको छू नहीं सकता, क्योंकि उनकी इन शक्तियों को विधायिका की शक्ति द्वारा सीमित कर दिया गया है। अर्थात्, विधायिका के समक्ष भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति उतनी दृढ़ नहीं है जितनी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की।

स्विस संघीय न्यायालय की शक्ति —अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय और स्विस संघीय न्यायालय के बीच भी कभी-कभी तुलना की जाती है। दोनों न्यायालयों में महान् अन्तर है। रचना संगठन, क्षेत्राधिकार तथा प्रतिष्ठा की दृष्टि से दोनों में पर्याप्त भिन्नता है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय स्विस संघीय न्यायालय से बहुत ज्यादा महत्त्वपूर्ण है। स्विस सर्वोच्च न्यायालय को अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के सदृश न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) का अधिकार प्राप्त है। अमेरिका में शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त के अपनाये जाने के कारण न्याय पालिका विधायिका से पृथक् एवं स्वतन्त्र संस्था है, लेकिन स्विट्जरलैंड में अधिकार-पृथक्करण सिद्धान्त को मान्यता नहीं दी गयी है जिसके फलस्वरूप फेडरल ट्रिब्यूनल ( Federal Tribunal) को संघीय सभा के अधीन रहकर अपने कार्यों का सम्पादन करना पड़ता है। लेकिन कई अर्थों में स्विस संघीय न्यायालय को ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नहीं हैं, जैसे—कतिपय प्रशासकीय अधिकार तथा दीवानी और फौजदारी सम्बन्धी कानून बनाने का अधिकार, फिर भी हम रेपर्ड के कथन से पूर्णत सहमत हैं—'अपने मर्यादित अधिकार के

कारण स्विस संघीय न्यायालय की वह स्थिति, वह प्रतिष्ठा नहीं है जो अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की है।"[1]

सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति —जहाँ तक सोवियत सर्वोच्च न्यायालय से तुलना का प्रश्न है, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना म उसका महत्त्व नही के बराबर है। यह ठीक है कि उसे प्रारम्भिक (Original), पुनर्विचारक (Appellate) तथा अधीक्षण सम्बन्धी (Supervisory) अधिकार प्राप्त है तथा इकाइयो के पारस्परिक झगडो का भी निणय यही करता है, लेकिन अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त सविधान के निर्वाचन तथा विधियो को घोषित करने के अधिकार प्राप्त नही है। सविधान के निर्वाचन का काय सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम (Presidium) को सौप दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय का काम केवल परामश देना है। वह अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के सदृश नागरिको के मूल अधिकारो का सरक्षक नही है और न तो एक स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष शक्ति ही।

## ८ न्यायालय की स्वतन्त्रता तथा उसपर प्रतिबन्ध

(Independence of Judiciary and its limitation)

स्वतन्त्रता (Independe ce) —सविधान निर्माताओं ने न्यायपालिका को स्वतन्त्र एव निष्पक्ष बनाने के उद्देश्य से सविधान मे कई उपबन्धो की व्यवस्था की, जिनमे निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(i) कार्य काल —न्यायाधीशो के काय काल पर किसी प्रकार की सीमा नही लगायी गयी है। वे 'सदाचरण काल' (Good behaviour) तक अपने पद पर आसीन रह सकते हैं। इस व्यवस्था के फलस्वरूप न्यायाधीश सुरक्षित तथा स्वतन्त्र महसूस करते हैं। राष्ट्रपतियों ने इस व्यवस्था का सदा आदर किया है, लेकिन, कभी कभी उन्होने इसका पालन नही किया है। १८०२ ई० मे जेफर्सन (Jefferson) की अध्यक्षता काल म २६ नये न्यायाधीश पदो को समाप्त कर दिया गया, क्योंकि वे फेडरलिस्ट (Federalist) थे। बाद के दिनों मे निम्न न्यायालयों को समाप्त किया गया है या न्यायाधीशो की सख्या घटा दी गयी है, लेकिन, इस बात का ख्याल रखा गया है कि पदच्युत न्यायाधीश न्यायपालिका सगठन के अन्दर ही किसी अच्छे पद को प्राप्त करें।

(ii) वेतन, भत्ता आदि —न्यायाधीशो को पर्याप्त वेतन भत्ता मिलता है तथा अन्य सुविधाएँ भी। उनके वेतन-भत्ते इत्यादि को काय काल मे घटाया नही जा सकता है।

(iii) महाभियोग —न्यायाधीशो का पद काफी सुरक्षित है। वे अपने पद से त्याग पत्र देकर या मृत्यु के बाद ही हट सकते है, यद्यपि उन्हे हटाने के लिए महाभियोग का प्रयोग

1 "The Federal Tribunal has never enjoyed the prestige and independence of the American Supreme Court To endow it with right of disvowing federal statutes would there be to impose on a much weaker court a much heavier burden than that under which the American Judiciary sometime seems to be staggering today'
—Rappa d

किया जा सकता है। ऑग और रे (Ogg and Ray) न कहा है कि "संघ या राज्य का कोई भी पदाधिकारी संघीय न्यायाधीशों, जो अयोग्य या असमर्थ भी क्यों न हों, से अधिक सुरक्षित नहीं है।"[1]

( iv ) शक्तियाँ —न्यायालयों की स्वतन्त्रता का मुख्य आधार उनकी अपार शक्ति है। संविधान में उसे पर्याप्त शक्तियाँ दी गयी हैं और विकास के फलस्वरूप उसने अनेक अधिकारों को अपना लिया है। न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति सबसे प्रमुख है। इस अधिकार द्वारा वह कार्यपालिका तथा विधायिका को नियन्त्रित करता है जबकि इसकी शक्तियाँ किसी के अधीन नहीं हैं। इसके निर्णयों की अपील नहीं की जा सकती, इसके सदस्यों को महाभियोग की कठिन प्रक्रिया के अतिरिक्त हटाया नहीं जा सकता, इसपर जनता का कोई नियन्त्रण नहीं है। मुख्य न्यायाधिपति स्टोन ( Stone ) ने कहा है कि न्यायाधीशों पर नियन्त्रण उनका अपना "नियन्त्रण का ज्ञान" ( Sense of Restraint ) है। इन सब कारणों के सम्मिलित प्रभाव ने *न्यायपालिका को राष्ट्रीय* सरकार का एक स्वतन्त्र अभिकरण बना दिया है।

## प्रतिबन्ध ( Limitations )

न्यायपालिका पर कतिपय प्रतिबन्ध भी हैं —

( i ) कांग्रेस का नियन्त्रण —न्यायालय के संगठन पर कांग्रेस का पूर्ण नियन्त्रण है। संघीय न्यायालयों की स्थापना, न्यायाधीशों की संख्या, उनका वेतन, न्यायालय का क्षेत्राधिकार, आदि कांग्रेस द्वारा निर्धारित किया जाता है। कांग्रेस किसी न्यायालय को समाप्त कर सकती है, उसके क्षेत्राधिकार को घटा सकती है तथा न्यायाधीशों की संख्या में कमी बेशी कर सकती है। दलीय उद्देश्य से ही कांग्रेस ने १८०१ ई० में संघीय न्यायाधीशों की संख्या को बढ़ा दिया, फिर १८०२ ई० में उन्हें समाप्त कर दिया। १८६१ में दौरा न्यायालय का सृजन किया तथा १९११ ई० में अनेक दौरा न्यायालयों को समाप्त कर दिया गया।

( ii ) नियुक्ति तथा अनुसमर्थन— न्यायालय राजनीति के प्रभाव से वंचित नहीं है। संविधान निर्माताओं ने न्यायाधीशों की नियुक्ति को दलीय स्वार्थ से ऊपर रखने के लिए इसे राष्ट्रपति तथा सीनेट में संयुक्त रूप से निहित किया, लेकिन, राजनीतिक दलों के उदय के साथ दल के आधार पर न्यायाधीशों की नियुक्ति होने लगी। सीनेटोरियल कर्टसी ( Senatorial Courtesy) के विकास ने सिनेट के सदस्यों को न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में काफी अधिकार दे दिया है। महाभियोग के सम्बन्ध में भी कांग्रेस मुख्यतः राजनीतिक उद्देश्यों से प्रभावित होती है।

( iii ) न्यायालय के निर्णयों का प्रवर्त्तन—न्यायालयों को कई अर्थ में कार्यपालिका पर निर्भर होना पड़ता है। कार्यपालिका ही उन्हें अधिकांश मुकदमे लाकर देती है। विशेषकर न्यायालय के निर्णयों को लागू करने में उसे कार्यपालिका पर निर्भर होना पड़ता है। अगर कोई

1 "In general, no officer federal or state is more secured in the position than is a federal judge even if he is incompetent or infirmed —*Ogg and Ray*

शक्तिशाली व्यक्ति या समूह उसकी आज्ञा को न माने और इस स्थिति में राष्ट्रपति सहयोग न दे तो न्यायालय निस्सहाय हो जायगा और उसकी आज्ञाएँ बेकार हो जायगी। १८३१-३२ ई० में राष्ट्रपति जक्सन के असहयोग के फलस्वरूप जार्जिया चिरोकी-भारतीयों ( Cherokee-Indians ) के सम्बन्ध मे सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को नही मानने मे सफल रहा।

## ६ न्यायिक पुनर्विलोकन

(Judicial Review)

**अर्थ** —संविधानवाद (Constitutionalism) को अमरीकी संविधान निर्माताओं की कई मौलिक देनें हैं। उनमे यहाँ हम दो से सम्बंधित है—(१) नियन्त्रण और सतुलन का सिद्धांत (*Principle of Checks and Balance*) तथा (२) *संविधान की सर्वोच्चता। सर्वोच्च न्यायालय* को संविधान द्वारा एक महत्त्वपूर्ण कार्य सौंपा गया कि यह विधायिका तथा कार्यपालिका को नियन्त्रित करे। चूँकि संविधान सर्वोपरि है, इसलिए वे संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत ही कार्य करें और सर्वोच्च न्यायालय यह देखे कि वे संविधान का उल्लघन तो नही कर रहे हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय को 'संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक' (Custodian and Guardian of the Constitution) बना दिया गया। इस अधिकार के अन्तर्गत यदि किसी राज्य के विधान मण्डल द्वारा निर्मित कोई कानून, संघीय कानून, संघीय संविधान अथवा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी किसी संधि के प्रतिकूल हो तो संघीय न्यायाधिकार उसे अवैध घोषित कर सकते हैं। इसी प्रकार यदि संघीय कांग्रेस किसी ऐसी विधि का निर्माण करे जो संविधान के प्रतिकूल है या कार्यपालिका कोई ऐसा आदेश दे जो संविधान के उपबन्धो का उल्लघन करता है तो सर्वोच्च न्यायालय उस विधि या आदेश को अवैध घोषित करता है। न्यायालय के इसी अधिकार को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार कहते हैं। डिमोक ने न्यायिक पुनर्विलोकन की परिभाषा इन शब्दो मे दी है—"न्यायिक पुनर्विलोकन विधानपालिका द्वारा निर्मित कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा किये गये कार्यों से सम्बन्धित अपने समक्ष आये मुकदमो में न्यायालय द्वारा परीक्षण को कहते हैं, जिसके अन्तर्गत वे निर्धारित करते हैं कि वे कानून या कार्य संविधान द्वारा प्रतिबन्धित हैं या नहीं अथवा संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं या नहीं।"[1] यहाँ यह स्मरण रखना चाहिये कि न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार सिर्फ सर्वोच्च न्यायालय को ही प्राप्त नही हैं, बल्कि अन्य निम्नसंघीय न्यायालयो को भी दिया गया है।

**उत्पत्ति** —संविधान मे ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है जो संघीय न्यायपालिका को स्पष्टतः न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान करता हो, लेकिन इसकी उत्पत्ति का स्रोत संविधान

1 'Judicial Review in the examination by the courts in case actually before them, of legislative statutes and executive or administrative acts to determine whether or not they are prohibited by a written constitution or are in excess of powers granted by it' —*Dimock*

के उपबन्धों में निहित मिलता है तथा संविधान निर्माताओं की इच्छा से प्रकट होता है। संविधान राष्ट्रीय सर्वोच्चता (National Supremacy) के सिद्धान्त को मान्यता देता है जिसके अनुसार राष्ट्रीय संविधान, के विपरीत अन्य किसी भी विधि या कार्य को वैधिक मान्यता नहीं दी जायगी। संविधान की धारा ६, खण्ड ८ में कहा गया है कि "संविधान और इसके अंतर्गत निर्मित संयुक्त राज्य की समस्त विधियाँ तथा संयुक्त राज्य की ओर से की गयी या की जानेवाली समस्त संधियाँ इस देश की सर्वोच्च विधियाँ होंगी और प्रत्येक राज्य में न्यायाधीश इन्हें मानने के लिए बाध्य होंगे उनसे असंगत राज्य के संविधान या विधियों को नहीं।"[1] संविधान के उपबन्धों के अतिरिक्त संविधान निर्माताओं तथा विधि वेत्ताओं ने भी संघीय न्यायालय की इस शक्ति का समर्थन किया है। हैमिल्टन ने 'फेडरलिस्ट' में स्पष्ट शब्दों में कहा है कि विधि का निर्वाचन न्यायालयों का मुख्य और विशेष कर्त्तव्य है। बियर्ड भी 'सर्वोच्च न्यायालय और संविधान' (The Supreme Court and the Constitution) में फिलाडेल्फिया-सम्मेलन के प्रतिनिधियों के विचारों का विश्लेषण करने के बाद इसी निष्कर्ष पर पहुँचता है। मुख्य न्यायाधीश मार्शल इस सिद्धान्त के सबसे बड़े समर्थक तथा प्रतिपादक हो गये हैं। उन्होंने न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त का केवल प्रतिपादन ही नहीं किया, बल्कि उसे अमरीकी न्याय व्यवस्था की एक अचल तथा अटल परम्परा बना दिया। उन्होंने १८०३ ई० में प्रसिद्ध मारबरी बनाम मैडिसन (Marbury Vs Madison) नामक मुकदमे का निर्णय देते हुए बताया कि संविधान समस्त देश की सर्वोच्च विधि है और न्यायाधीशों का यह प्रमुख कर्त्तव्य है कि वे उसी के अनुरूप निर्णय दें। जब कभी कांग्रेस द्वारा पारित कोई अधिनियम या संविधि देश की सर्वोच्च विधि अर्थात् संविधान के विरुद्ध हो तो न्यायालय का यह स्पष्ट कर्त्तव्य हो जाता है कि वह संविधान को प्रथम स्थान दें।

### न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रभाव (Effects of Judicial Review)

न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति एक साधारण शक्ति नहीं है, बल्कि अमेरिका के राजनीतिक जीवन पर इसका पर्याप्त संवैधानिक प्रभाव पड़ा। सर्वोच्च न्यायालय अमरीकी संवैधानिक पद्धति का संरक्षक ही नहीं, वस्तुतः, इसने संविधान को परिवर्तित किया है तथा समय के अनुसार उसे नयी दिशा भी प्रदान की है। इस शक्ति द्वारा ही सर्वोच्च न्यायालय ने राज्य के विधान मण्डलों द्वारा निर्मित ३०० कानूनों और संघीय कांग्रेस द्वारा निर्मित ४८० कानूनों को अवैध घोषित किया है। इस शक्ति के आधार पर ही सर्वोच्च न्यायालयों ने न्यायिक सर्वोपरिता (Judicial Supremacy) के सिद्धान्त को अधिष्ठित किया है। १४ वें संशोधन के अन्तर्गत कानून की उचित प्रक्रिया (Due Process of Law) उपबन्ध की व्याख्या इसने इस तरह की कि प्रो० कौरविन

---

1 The constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made, or which shall be made under the authority of the United States be the *Supreme Law of the land* and the Judges in every state shall be bound thereby anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding"

—*Art 6, Part 8*

के शब्दों में, "राज्य के कानून को निषिद्ध करने की इसे स्वविवेक शक्ति मिल गयी।"[1] इस प्रकार न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार ने काग्रेस और राज्य विधानमंडलों की तुलना में सर्वोच्च न्यायालय को दृढ बनाया। इस अधिकार का द्वितीय संवैधानिक प्रभाव यह था कि राज्य की तुलना में संघ की स्थिति दृढ हो गयी। मैकुलोक बनाम मेरीलैंड १८१६ ई० (Mc Culloch Vs Maryland) में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस को राज्य-विधान के विरुद्ध बैंक की स्थापना करने का अधिकार प्रदान किया, यद्यपि संविधान में काग्रेस को ऐसा कोई स्पष्ट अधिकार प्राप्त नहीं है। गिब्बन्स बनाम ऑगडन, १८२४ ई० (Gibbons Vs Ogden) में सर्वोच्च न्यायालय ने काग्रेस को नियमित करने का पूर्ण अधिकार दिया। ब्राउन बनाम मेरीलैंड (Brown Vs Maryland) १८२७ ई० के निर्णय द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने वैदेशिक व्यापार को संचालित करने का अधिकार राष्ट्रीय सरकार को दिया। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने व्यापार, वाणिज्य और वित्त के क्षेत्र में राष्ट्रीय सरकार के हाथ को बहुत दृढ़ बना दिया है। इसके साथ साथ न्यायिक पुनर्विलोकन ने राज्य के अधिकार की रक्षा करने में भी सहायता प्रदान की है। ड्रेड स्कॉट बनाम सेनफोर्ड १८५७ ई० (Dred Scott Vs Sanford) में सर्वोच्च न्यायालय ने काग्रेस के कानून को अवैध घोषित किया और मिसोरी राज्य के अधिकार की रक्षा की। न्यायिक पुनर्विलोकन का व्यापक प्रभाव राज्य के 'पुलिस अधिकार' (Police-Powers) पर भी पड़ा। राज्य के इस अधिकार के अन्तर्गत सार्वजनिक सुरक्षा जन-कल्याण, स्वास्थ्य, नैतिकता, आदि सामाजिक विषय आते हैं। इनके सम्बन्ध में सर्वोच्च-न्यायालय ने एक-रूप नीति नहीं अपनायी। मुन बनाम इलिन्वायस १८७७ ई० (Munn Vs Ilinois) में उसने इलिन्वायस राज्य की विधि को वैध घोषित किया और लौचनर बनाम न्यूयार्क १९०५ ई० (Lochner Vs Newyork) में काम के समय को प्रतिदिन दस घंटे सीमित कर देने के कानून को अवैध करार दिया। सामाजिक विधायन क्षेत्र में संघीय सरकार के अधिकार को भी न्यायिक पुनर्विलोकन ने प्रभावित किया है और यहाँ भी सर्वोच्च न्यायालय का दृष्टिकोण सदा एक समान नहीं रहा है। एक ओर तो उसने काग्रेस को कर लगाने तथा वाणिज्य को नियमित करने की पूरी छूट दी और दूसरी ओर कई सामाजिक तथा आर्थिक विधियों को रद्द कर दिया। हैमर बनाम डेजनहर्ट १९१८ ई० (Hammer Vs Dagenhart) में सर्वोच्च न्यायालय ने काग्रेस के एक कानून को अवैध घोषित किया जिसके द्वारा उसने बच्चों के श्रम से उत्पादित वस्तुओं को वाणिज्य से निष्कासित करने की चेष्टा की। फिर, १९२२ ई० में बेली बनाम ड्रक्सेल फर्नीचर कम्पनी ( Bailey Vs Drexel Furniture Company ) नामक मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने बच्चों के श्रम को उन्मूलित करने के काग्रेस के प्रयास को विफल किया। सामाजिक आर्थिक विधायन को विफल करने की सर्वोच्च न्यायालय की प्रवृत्ति १९३३-१९३६ ई० में शीर्ष पर पहुँच गयी, जब उसने आर्थिक संकट को दूर करने के उद्देश्य से निर्मित १२ कानून को अवैध घोषित किया, जिनमें राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्जीवन अधिनियम (National Industrial Recovery Act) और कृषि समन्वय अधिनियम (Agricultural

1 'The court s interpretation of the 'Due process of Law' clause in the fourteenth Amendment today confers upon the court a practically discretionary veto power upon every state legislation ' —*Corwin*

Adjustment Act) प्रमुख थे। सर्वोच्च न्यायालय के पुनर्विलोकन के अधिकार के विरुद्ध आन्दोलन उठ खड़ा हुआ। लेकिन १६३१ ई० के बाद सर्वोच्च न्यायालय के रुख में महान परिवर्तन हुआ और उसने उदार दृष्टिकोण अपनाया।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार के कार्यकरण के विवरण से उसकी महत्ता स्पष्ट हो जाती है। न्यायाधीशों ने केवल संविधान की आत्मा तथा भाषा का ही निर्वाचन नहीं किया है, बल्कि उन्होंने नीतियों का भी निर्धारण किया है। उन्होंने संविधान में क्रान्तिकारी परिवर्तन लाया है तथा उसे नयी दिशा प्रदान की है। अतः उन्हें 'संविधान का नया निर्माता' (New makers of the Constitution) कहा गया है। जस्टिस ह्यूज ने ठीक ही कहा है कि "अमेरिकन जनता संविधान के अधीन अवश्य रहती। संविधान वही है जो न्यायाधीश कहते हैं।"[1] जस्टिस फ्रैंक फर्टर ने तो यहाँ तक कहा है कि "सर्वोच्च न्यायालय संविधान है।"[2]

### न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना (Criticism of Judicial Review)

संघीय न्यायालयों के न्यायिक पुनर्विलोकन के विपक्ष में अनेक तर्क दिये जाते हैं —

उचित कार्यों से दुराव —कुछ आलोचकों का कहना है कि न्यायिक पुनर्विलोकन अधिकार के चलते सर्वोच्च न्यायालय अपने मौलिक कार्यों को करना भूल गया है। वह विवादों का निबटारा नहीं करता है बल्कि उसका मुख्य काम सामाजिक तथा राजनीतिक नीतियों के निर्धारण में हाथ बँटाना हो गया है। उसने विधानपालिका के कार्यों को अपना लिया है जिसके चलते जनता की प्रतिनिधि सभा जनता की इच्छा को स्वतन्त्र रूप से व्यक्त नहीं कर सकती है। वह जनता की सामान्य इच्छा (General will) को विधि के रूप में स्वतन्त्रतापूर्वक अभिव्यक्त नहीं कर सकती है। उसके कार्यों को न्यायपालिका ने हथिया लिया है जो प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था का स्वस्थ चिन्ह नहीं है। ब्रोगन (Brogan) ने ठीक ही कहा है कि "सर्वोच्च न्यायालय कार्यपालिका तथा विधानपालिका के कार्यों को एक 'तृतीय' सदन के रूप में नियमित करने लगा है।"[3]

(ii) संकीर्ण न्यायाधीश —न्यायाधीशों को दलीय विचारधाराओं से ऊपर रहना चाहिए। उन्हें सदा सचेत रहना चाहिए कि उनका व्यक्तिगत या सामाजिक तथा राजनीतिक दृष्टिकोण न्याय सम्बन्धी निर्णय को प्रभावित न करे। उन्हें निष्पक्ष तथा स्वतन्त्र होना चाहिए और जहाँ तक सम्भव हो वैधिक दृष्टिकोण को अपनाना चाहिए। लेकिन अमेरिका के न्यायाधीशों के विरुद्ध यह कहा जाता है कि उनकी नियुक्ति दल विशेष के आधार पर होती है तथा उनके

1 We are under a constitution but the constitution is what the judges say it is —Justice Hughes

2 'The Supreme Court is the constitution" —Frank Furter

3 'It is only if we regard the Supreme Court as a political body, a third Chamber regulating the act of the executive and legislature in the light of special principles entrusted to its care that its authority is understandable' —Brogan

निर्णय विशेष राजनीतिक तथा सामाजिक विचारधाराओ से प्रभावित होते हैं। अत सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय कभी उदार होता, तो कभी सकीर्ण, कभी सघ के पक्ष में, तो कभी राज्य के। वी० गेलस का कहना है कि "न्यायाधीशों के विचार उसी प्रकार परिवर्तनशील हैं। जिस प्रकार की नकली सिल्क के रग परिवर्तनशील होते हैं। वे राजनीतिक धूप के कारण शीघ्र बदल जाते हैं।"[1]

(iii) सकारात्मक राज्य के विरुद्ध —बहुत से आलोचको का मत है कि न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रणाली आधुनिक, सामाजिक तथा आर्थिक दशाओ के लिए अनुपयुक्त है। न्याया-धीश प्राय सर्वसम्पन्न वर्ग के होते हैं। वे निहित स्वार्थों का सरक्षण करते हैं। फलत प्रगतिशील तथा लोकतन्त्रात्मक विरोधियो का विरोध करते हैं। इससे सकारात्मक राज्य का विकास नही हो पाता। लॉस्की ने इस आलोचना का जोरदार समर्थन किया है।"[2]

(iv) असावधान तथा अनुत्तरदायी कांग्रेस —सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनर्विलोकन के आधार पर कांग्रेस-सदस्यों द्वारा कडे परिश्रम के बाद पारित विधि को नष्ट कर देता है। फलत जनता के प्रतिनिधियो के प्रयास का कोई साकार फल नही निकल पाता। अत कानून-निर्माण के सम्बन्ध मे सावधानी नही बरतते तथा वे अपने उत्तरदायित्व को महसूस नही करते। फिर वे निश्चित रूप से अपने राजनीतिक लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल हो जाते हैं।

(v) कृत्रिम तथा शिथिल कांग्रेस —अन्त मे, न्यायिक पुनर्विलोकन के कारण देश का योजनाबद्ध विकास नही हो पाता है तथा राजनीतिज्ञ अपने लक्ष्य को निश्चित नही कर पाते हैं। फलत उनके कार्य मे एक प्रकार की कृत्रिमता एव शिथिलता आ जाती है। वे व्यापक सुधार योजना लागू नही कर पाते हैं, केवल साधारण परिवर्तनों से उन्हे सन्तोष करना पडता है।

पक्ष में तर्क —यदि एक ओर न्यायिक पुनर्विलोकन की कठोर आलोचना की गयी है तो दूसरी ओर उसका जोरदार समर्थन भी किया गया है —

(i) सविधान का सरक्षक —प्रजातन्त्रात्मक राज्य मे एक स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष न्याय-पालिका का होना आवश्यक है जो सविधान का सरक्षण कर सके। अमरीकी सविधान में इस तरह के स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष अधिकारी की आवश्यकता को विशेष रूप से महसूस किया गया है। अधिकार पृथक्करण, सघ तथा राज्यों के बीच अधिकार विभाजन एव नागरिक स्वतन्त्रता से सम्बन्धित उपबन्धों को लागू करने के लिए न्यायिक पुनर्विलोकन के साधन से सुसज्जित न्यायपालिका अमेरिका के राजनीतिक जीवन के लिए अत्यावश्यक है। सर्वोच्च न्यायालय को 'सविधान का अभिभावक तथा सरक्षक' (Guardian and Custodian of the Constitution) कहना अनुचित नही होगा।

1 'Judicial opinions are like changeable silks, which vary their colour as they help up in political sunshine

2 "A positive state in a word cannot depend upon a procedure so cumbrous as the combination of judicial review and the American process of constitutional amendment" —r

(ii) संघ तथा राज्यों पर नियंत्रण —न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था आवश्यक हो गयी है, क्योंकि संघ तथा राज्यों को एक दूसरे से रक्षा आवश्यक है। यदि संघ तथा राज्यों को नियन्त्रित न किया जाय तो संघीय व्यवस्था को खतरा पहुँचने का भय है।

(iii) संविधान का विकास — न्यायिक पुनर्विलोकन के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के विकास में सहयोग पहुँचाया है। संशोधन की प्रक्रिया इतनी जटिल है कि साधारणतः उसके द्वारा संविधान मे परिवर्तन करना अत्यन्त कठिन है। अतः इस कार्य के लिए अन्य साधनों को अपनाया गया है। न्यायिक पुनर्विलोकन इन साधनों में सब-प्रमुख है, जिसके द्वारा समय और आवश्यकता के अनुसार न्यायपूर्ण परिवर्तन लाया गया है। सच पूछा जाय तो, जैसा कि डूबी ने कहा है, "सामान्यतः सर्वोच्च न्यायालय निर्वाचन के निर्णय का ही अनुसरण करता है।"[1] अतः यह कहना गलत है कि न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था अप्रजातान्त्रिक तथा प्रतिक्रियावादी है।

वर्तमान स्थिति —वर्तमानकाल मे न्यायिक पुनर्विलोकन की स्थिति में काफी परिवर्तन हो गया है। प्रारम्भ में न्यायाधीशों की प्रवृत्ति प्रतिक्रियावादी थी। विधायिका के क्षेत्र में वे हस्तक्षेप करने के आदी हो गये थे, लेकिन, आजकल प्रवृत्ति यह है कि कांग्रेस के विधान क्षेत्र मे कम-से कम हस्तक्षेप किया जाय। अतः, विधान के क्षेत्र में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के नेतृत्व को स्वीकार कर लिया है और न्यायाधीश डगलस की राय में न्यायिक सर्वोच्चता की स्थिति अब समाप्त हो गयी है।[2]

## सारांश

*संविधान तथा उसके अधीन बने कानूनों तथा नियमों को कार्यान्वित करने के लिये एक स्वतन्त्र न्यायपालिका अत्यन्त आवश्यक है।*

अमेरिका में न्यायपालिका का संगठन सीढ़ीनुमा है।

सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति और प्रतिष्ठा बहुत ऊँची है। न्यायाधीशों की संख्या घटती-बढ़ती रहती है। उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। न्यायाधीशों की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान चुप है। उन्हें महाभियोग की पद्धति से पदच्युत किया जा सकता है।

मुकदमे का निर्णय बहुमत से होता है।

सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल कुछ विषयों तक सीमित है, जिनका संविधान में स्पष्ट उल्लेख है या जो संविधान में उपलक्षित हैं। उसके अधिकार-क्षेत्र को निम्नलिखित भागों में बांटा जा सकता है (i) प्रारम्भिक अधिकार-क्षेत्र (ii) पुनर्विचारक अधिकार-क्षेत्र, (iii) न्यायिक पुनर्विलोकन, (iv) संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक और (v) अन्य अधिकार। प्रारम्भ में सर्वोच्च न्यायालय एक निःशक्त निकाय था। लेकिन आज यह सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिशाली संस्था बन गया है।

---

1 No matter whether the constitution follows the flag or not the Supreme Court follows the election —*Dooby*

2 The period of judicial supremacy was not to last long by the middle of the 20th century the pendulum had sung again This time legislative power overshadowed the other branches —*Justice Douglas*

सर्वोच्च न्यायालय को स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष बनाने के उद्देश्य से संविधान में कई उपबन्धों की व्यवस्था की गई। न्यायाधीशों के कार्य-काल पर किसी प्रकार की सीमा नहीं लगायी गयी। न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते पूर्व निश्चित हैं। सिर्फ महाभियोग की जटिल प्रक्रिया द्वारा ही उन्हें पदच्युत किया जा सकता है। न्यायालय की शक्तियाँ काफी विस्तृत हैं। पर न्यायालय पर कतिपय प्रतिबन्ध भी है, जैसे कांग्रेस का नियन्त्रण, नियुक्ति तथा अनुसमर्थन और न्यायालय के निर्णयों का प्रवर्त्तन।

सर्वोच्च न्यायालय के संघीय सरकार की विधियों या आदेशों को अवैध घोषित करने की शक्ति को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार कहते हैं। न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति एक असाधारण शक्ति है। अमेरिका के राजनीतिक जीवन पर इसका काफी प्रभाव पड़ा है। इसके विपक्ष में तर्क देते हुए कहा गया है कि इसके कारण न्यायालय अपने कार्यों को करना भूल गया है वह विधायिका के कार्यों में हस्तक्षेप करता है, न्यायाधीशों का संकीर्ण दृष्टिकोण संविधान को प्रभावित करता है, यह प्रणाली आधुनिक, सामाजिक तथा आर्थिक दशाओं के लिए अनुपयुक्त है, और यह प्रणाली कांग्रेस को असावधान, अनुत्तरदायी कृत्रिम तथा शिथिल बना देती है। पक्ष में तर्क देते हुए कहा गया है कि यह सर्वोच्च न्यायालय को संविधान का संरक्षक बनाता है, संघ तथा राज्यों की एक-दूसरे से रक्षा करता है और संविधान के विकास में योग देता है।

## प्रश्न

1 Discuss the composition and powers of the Supreme Court of the U S A How far it is correct to say that it has established itself as the third *legislative chamber of the Congress ?*

(अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कार्यों का वर्णन करें। यह कहना कहाँ तक ठीक है कि यह कांग्रेस का तृतीय सदन बन गया है ?)

2 "The Judiciary is the cement which has fixed the federal structure " Comment

(न्यायपालिका वह सीमेंट है जिसने संघीय व्यवस्था को दृढ़ बनाये रखा है।" व्याख्या करें।)

3 How do the composition and powers of the Supreme Court of the U S A differ from the Supreme Court of India ? (P U '54 S, B U '54, '56 A, All U '55)

(अमरीकी तथा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कृत्यों में क्या अन्तर है ?)

4 Examine the differences in the organisation and powers of the Supreme Court of the U S A and the U S S R (P U '54 A, '56 A)

(अमरीकी तथा रूसी संविधान के गठन तथा कार्यों में क्या अन्तर है ?)

5 What do you understand by Judicial Review ? How far does it exist in the U S A and Switzerland ?

(न्यायिक पुनर्विलोकन से आप क्या समझते हैं ? अमेरिका तथा स्विट्जरलैण्ड में यह कहाँ तक उपलब्ध है ?)

6 Illustrate how the power of Judicial Review has expanded the constitution of the U S A (B U '57 A)

(किस प्रकार न्यायिक पुनर्विलोकन ने अमरीकी संविधान का विस्तार किया है ? स्पष्ट करें।)

7 "The American constitution lives by judicial respiration ' Examine

("अमरीकी संविधान न्यायिक पुनर्विलोकन से गतिशील है।' इस कथन की समीक्षा करें।)

8 Compare the case for and against the Judicial Review of the legislation with special reference to the experience of the U S A

(P U '54 A, '56 S)

(न्यायिक पुनर्विलोकन द्वारा विधेयन के पक्ष-विपक्ष में तर्क उपस्थित करें, विशेषकर अमरीकी व्यवस्था के प्रसग में।)

9 Discuss the Working of the Judicial Review in the U S A with special reference to its political and constitutional effects

(अमेरिका में न्यायिक पुनर्विलोकन के कार्यकरण की चर्चा करें और इसके राजनीतिक तथा सवैधानिक प्रभावों का उल्लेख करें।)

10 Discuss the nature and working of Judicial Review in the United States What is the basis of its origin ? (B U 1961 (Hons)

(सयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रकृति तथा कार्यकरण का वर्णन कीजिये। उसकी उत्पत्ति कैसे हुई ?)

11 Explain the statement that while in England the legislature is supreme, in the U S A it is the constitution which is supreme How is the American constitution safeguarded against legislative encroachment ?

(Agra U 1948)

(इगलैंड में विधानमण्डल सर्वोच्च है, परन्तु अमेरिका में सविधान सर्वोच्च है।" इस कथन की व्याख्या कीजिये। यह भी बतलाइये कि किस प्रकार अमरीकी सविधान की रक्षा विधानमण्डल के वैधानिक व्याघात से हुई है।)

12 "It is not what the legislature desires, but what the courts regarded as Judicially permissible that in the end becomes law" (Pound) Examine this statement

("जिन बातों को विधानमण्डल चाहते, वे नहीं बल्कि जिन्हें न्यायालय वैधानिक बतलाते हैं, वे ही अन्त में कानून का रूप ग्रहण करती हैं।" इस कथन की विवेचना करें।)

13 Give an account of the organisation and functions of the Supreme Court of the U S A and examine the part played by it in the working of the American constitution

(Raj U 1950, Agra U 1958, '50, Alld U 1950, P U 1961 A, B U 1961 S, R U 1963 A (Hons)

(अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के सगठन तथा कार्यों का वर्णन करें और अमरीकी सविधान में उसका महत्त्व बतायें।)

14 "The Supreme Court by exercising its powers of Judicial Review has become, in fact a third chamber in the United States" Discuss

("न्यायिक पुनर्विलोकन के प्रयोग द्वारा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय वस्तुत तृतीय सदन बन गया।" कैसे ?)

15 Describe the distinctive features of the Judicial system in the U S A

(B U 1961 A)

(सयुक्त राज्य अमेरिका की न्याय व्यवस्थाओं की विशिष्टताओं का वर्णन करें।)

16 Describe the composition, powers and functions of the Supreme Court of U S A (Ravishankar Univ B A (Pre), 1965)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के संगठन, अधिकारों एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।)

17 In the light of the American experience form an estimate of the Judicial Review of legislation (Vikram U B A (Part II), '61)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के अनुभव के आधार पर विधेयकों की न्यायिक समीक्षा का मूल्यांकन करें।)

18 What is the importance of the judiciary in a federal constitution ? Your answer should be based on the working of the Supreme Court of America (Vikram U, B A (Part II), '62)
(संघात्मक संविधानों में न्यायालय का क्या महत्त्व है? अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के आधार पर अपना उत्तर लिखिए।)

19 Compare and contrast the functions and powers of the American Supreme Court with that of the Supreme Court of the Switzerland (Indore U, '65)
(अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों तथा शक्तियों की तुलना स्विट्जरलैण्ड के सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों तथा शक्तियों से कीजिए और भिन्नता बताइये।)

"*The patronage system stood condemned as an anachronism for its lack of technical competence, its slipshod discipline, its concealed rapaciousness, its erratic ways, its partisanship, and its want of spirit*"
—F M, Marx

# १३ संघीय लोक-सेवाएँ
## ( The Federal Civil Service )

१ लूट प्रथा—लूट-प्रथा का अर्थ, लूट प्रथा का अन्त।
२ लोक सेवा की वर्तमान स्थिति।
३ ब्रिटिश तथा अमरीकी लोक सेवाओं की तुलना।

## १ लूट-प्रथा
### ( Spoils System )

लूट प्रथा का अर्थ —संयुक्त राज्य मे शासन को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए लोक-सेवाओं ( Civil Services ) का विशाल समूह है। राज्य के कार्यों मे वृद्धि के साथ साथ इनकी संख्या भी बढती गयी। आज लोकसेवी कर्मचारियो की संख्या २० लाख से अधिक है। लूट प्रथा का सम्बन्ध इन कर्मचारियों की नियुक्ति से है। १८८३ ई० के पूर्व तक लोक-सेवा मे न तो कोई सुव्यवस्थित संगठन था और न योग्यता के आधार पर नियुक्ति करने की प्रथा थी। नव निर्वाचित राष्ट्रपति पुराने कर्मचारियों के स्थान पर अपने दल से सम्बन्धित व्यक्तियो को नियुक्त कर देते थे। जैफर्सन ने लगभग चौथाई संघीय सेवको को पदच्युत कर अपने दल के व्यक्तियो को उनके स्थान पर नियुक्त किया, लेकिन राष्ट्रपति जैक्सन के कार्यकाल मे यह प्रथा अपनी चोटी पर पहुँच गयी। १८२९ ई० में पद ग्रहण करने पर जैक्सन ने शीघ्र ही पुराने पदाधिकारियो को पदच्युत कर अपने समर्थकों को नियुक्त करने का निश्चय किया और कांग्रेस को प्रेषित संदेश में कहा कि कोई नियुक्ति ४ वर्ष की अवधि से अधिक के लिए न की जाय, क्योंकि दीर्घकाल तक पदारूढ रहने से सेवको के अनुभव से लाभ की अपेक्षा क्षति अधिक होती है तथा अन्य व्यक्तियो को शासन में भाग लेने का अवसर नहीं मिल पाता है। जैक्सन ने इस नीति को बहुत हद तक कार्यान्वित भी किया। उसने अनेकानेक कर्मचारियो को पदच्युत कर अपने दल के व्यक्तियो को नियुक्त किया। प्रथम वर्ष मे ही उसने ७०० पदाधिकारियो को निकाल दिया। इस प्रकार जैक्सन ने लूट प्रथा का व्यापक रूप से प्रयोग किया और इसका प्रवर्तक माना जाने लगा। १८६५ ई० तक इस प्रथा का प्रयोग बडे जोरो से हुआ। धीरे धीरे दल की सेवा के पुरस्कार

के रूप मे सरकारी पदों का प्रयोग होने लगा और केवल राज्यो या शहरो मे ही नही, अपितु सारे राष्ट्र मे दलगत निष्ठा के आधार पर नियुक्ति तथा पदच्युति करना एक सवमान्य नियम बन गया।

लूट प्रथा का अन्त —लूट-प्रथा का प्रभाव जनमत तथा प्रशासन पर बहुत ही घातक सिद्ध हुआ। शासन छिन्न-भिन्न हो गया, अनैतिकता और अराजकता फैल गयी, घूसखोरी और भ्रष्टाचार की वृद्धि हो गयी। फलत सुधार की मागें हुई। १८५३ और १८५५ ई० में अधिनियम पारित हुए, जिनके द्वारा लिपिक वग को चार श्रेणिया बनायी गयी और नियुक्ति के लिए परीक्षा की व्यवस्था की गयी। १८७१ ई० मे कांग्रेस ने एक राष्ट्रीय लोक-सेवा-आयोग ( National Civil Service Commission ) की स्थापना की। १८८३ ई० मे पेण्डलटन अधिनियम ( Pendleton Act of 1883 ) पास हुआ, जिसके द्वारा योग्यता के आधार पर ( Merit System ) नियुक्तियाँ होने लगी। यही अधिनियम अभी भी मौलिक विधि है, जिसके आधार पर लोकसेवा सम्बन्धी सभी नियुक्तियाँ होती हैं। फिर भी नये विभागो के निर्माण होते रहने के कारण राष्ट्रपति की नियुक्ति के सम्बन्ध मे पर्याप्त स्वेच्छा मिल जाती है। अत लूट-प्रथा का अभी भी पूर्णत अन्त नही हुआ है और न कभी होगा। १६४० ई० मे कांग्रेस ने इसके अवशेष को दूर करने का पुन प्रयत्न किया। उसने रैम्पसेक अधिनियम ( Rampseck Act ) द्वारा उन सभी पदो को, जो आयोग से मुक्त थे, राष्ट्रपति को आयोग के अधीन करने का अधिकार दिया। इसमे केवल वे पद नहीं सम्मिलित किये गये जिनपर सिनेट की स्वीकृति से नियुक्तियाँ होती थी। १६५१ ई० में ६२ प्रतिशत नियुक्तियाँ प्रतियोगिता के आधार पर होने लगी थी।

## २ लोक-सेवा की वर्तमान स्थिति

### ( Present Position of the Civil Service )

जैसा कि हमने ऊपर कहा है, आज अधिकाश सेवाओ की नियुक्ति प्रतियोगिता के आधार पर होती है। सघीय लोकसेवा आयोग वर्गीकृत सेवाओ ( Classified Services ) के समस्त पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है। आयोग के तीन सदस्य होते हैं। इनकी नियुक्ति सिनेट की स्वीकृति से राष्ट्रपति करता है। आयोग अनेक कार्यों को करता है, जसे—सेवको का वर्गीकरण, परीक्षण, नियुक्ति, पदनिवृत्ति, अपील और पुनर्विचार, सर्विस रेकार्ड, सूचना, जाँच इत्यादि। कुछ सकटकालीन पदाधिकारियो को छोडकर अन्य पदाधिकारियो की नियुक्ति आयोग प्रतियोगिता परीक्षा के आधार पर करता है। परीक्षाएँ लिखित या अलिखित, सामूहिक या असामूहिक दोनों प्रकार की हो सकती है। इस प्रकार योग्यता तथा प्रतियोगिता के आधार पर नियुक्तियाँ होने के कारण लोकसेवाएँ राजनीतिक प्रभाव से मुक्त हो गयी हैं।

## ३ ब्रिटिश तथा अमरीकी लोक-सेवाओ की तुलना

### ( Comparison between British and American Civil Services )

सामान्यत दोनो देशो मे योग्यता तथा प्रतियोगिता के आधार पर नियुक्तियाँ होती हैं, फिर भी दोनो देशो की लोक-सेवा सम्बन्धी व्यवस्था में पर्याप्त अन्तर है —

(१) इगलैंड मे प्रतियोगिता-परीक्षा द्वारा सामान्य योग्यता ( General intelligence ) की जाँच की जाती है, जबकि अमेरिका मे उस ज्ञान की जाँच की जाती है जो इच्छित पद के लिए प्रत्यक्षत आवश्यक है।

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

*"The large freedom of action and scope of functions given to local authorities is the distinguishing characteristics of the American system of Government"*

# १४ राज्य-सरकार और प्रशासन (The State Government and Administration)

१ राज्यों का महत्त्व—
२ राज्य शासन की विशेषताएँ—राज्य सविधान, दोहरी नागरिकता, राज्यो की शक्तियाँ, अध्यक्षात्मक पद्धति।
३ राज्यों का शासन सगठन— कार्यपालिका, गवनर, विधानपालिका, न्याय पालिका।
४ स्थानीय स्वशासन— नगर शासन, ग्राम्य शासन।

## १ राज्यो का महत्त्व
## ( Importance of States )

सयुक्त राज्य अमेरिका एक सघात्मक राज्य है। उसमें ५० अद्ध प्रभुसत्ता सम्पन्न राज्य है। प्रारम्भ मे राज्य की सख्या सिर्फ तेरह थी लेकिन कालान्तर मे उनकी सख्या बढ़ती गयी। फिलाडेल्फिया सम्मेलन के प्रतिनिधियो में स्वायत्तता तथा व्यक्तिवाद की भावना कूट कूट कर भरी थी। अत केन्द्र की स्थिति को दृढ बनाने के उपरान्त भी वे राज्यो की स्वतन्त्रता को पूर्ववत् बनाये रखने के पक्ष मे थे। सविधान निर्माताओं ने राज्यो की स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता को सविधान द्वारा सुरक्षित रखा। लेकिन समय मे परिवतन के साथ साथ सघ-सरकार की शक्तियो में वृद्धि होती गयी जिसका प्रतिकूल प्रभाव राज्यो की स्थिति पर पडा। फिर भी, यह कहना गलत होगा कि राज्यो का महत्त्व घट गया है। मुनरो ने कहा है कि "राज्य अब भी वह धुरी है जिसके चारो ओर अमेरिका की समस्त राजनीतिक व्यवस्था चक्कर काटती है।" सच पूछा जाय तो राज्य ही राष्ट्रीय सरकार के आधार हैं। उनके बिना न तो राष्ट्रपति तथा काग्रेस सदस्यों का निर्वाचन हो सकता है और न सविधान मे सशोधन ही। राष्ट्रीय सरकार के अतिरिक्त स्वायत्त सस्थाओ का वैधिक अस्तित्व भी राज्य सविधान तथा राज्य विधि पर अवलम्बित है। फिर भी राज्य सविधान के मौलिक तत्त्व हैं जिनकी अस्तित्वहीनता सविधान को ही विनष्ट कर देगी। अत राज्यो का सयुक्त राज्य की शासन व्यवस्था मे काफी महत्त्व है।

## २ राज्य-शासन की विशेषताएं

### ( Features of the State Administration )

राज्य संविधान —संयुक्त-राज्य अमेरिका में प्रत्येक राज्य का निजी संविधान है जो संघीय संविधान से पृथक् है। संघीय संविधान की तरह ये संविधान भी लिखित हैं। प्रत्येक राज्य का अपने संविधान का निर्माण, उन्मूलन तथा संशोधन करने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। अधिकांश राज्य-संविधानों के सिद्धान्त प्रायः समान हैं। सामान्यतः सभी संविधानों में शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को स्थान दिया गया है, राज्यपालों, न्यायाधीशों तथा विधानमण्डल के सदस्यों के निर्वाचन की व्यवस्था की गयी है, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों—जन निर्देश ( Referendum ), आरम्भण (Initiative) तथा प्रत्याहरण ( Recall ) को अपनाया गया है, मौलिक अधिकारों की सुरक्षा का व्यवधान किया गया है तथा स्वायत्त संस्थाओं का उल्लेख किया गया है—टाउनशिप, काउण्टी तथा विभिन्न नगर योजनाएं (City Plans)।

दोहरी नागरिकता :—राज्य-संविधानों के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय बात यह है कि अमेरिका में राज्यों को पृथक नागरिकता है, अर्थात् संयुक्त राज्य में दोहरी नागरिकता है। इसके विपरीत भारत में इकहरी नागरिकता है, राज्यों को पृथक् नागरिकता नहीं है।

राज्यों की शक्तियाँ —जहाँ तक शक्ति का प्रश्न है, राज्य सरकार की शक्तियाँ मौलिक ( Original ) हैं और संघ सरकार की शक्तियाँ प्रत्यायोजित ( Delegated )। संविधान के १० वें संशोधन में स्पष्टतः कहा गया है कि "संविधान द्वारा जो शक्तियाँ संयुक्त राज्य को प्रत्यायोजित नहीं की गयी हैं तथा जिनका उसके द्वारा राज्यों के लिए निषेध नहीं किया गया है, वे राज्यों अथवा जनता के लिए सुरक्षित रहेंगी।" इस प्रकार संयुक्त राज्य के संविधान में संघ की शक्तियाँ उल्लिखित हैं और अवशेष शक्तियाँ ( Residuary Powers ) राज्यों को सौंप दी गयी हैं। इसके विपरीत भारत में संघ तथा राज्य सरकारों की शक्तियों का उल्लेख कर अवशेष शक्तियाँ केन्द्र को दे दी गयी हैं। इस प्रकार राज्यों को अमेरिका में दृढ़ तथा शक्तिशाली और भारत में दुर्बल बनाने का प्रयत्न किया गया है।

अध्यक्षात्मक पद्धति —अमेरिका में राज्य संविधानों में संघ संविधान के सदृश अध्यक्षात्मक शासन-पद्धति को अपनाया गया है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है तथा न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन करने का अधिकार है।

## ३ राज्यों का शासन-संगठन

### ( Administrative Organisation of States )

संयुक्त राज्य की शासन व्यवस्था के तीन प्रधान अंग हैं—(क) कार्यपालिका, (ख) विधान पालिका, तथा (ग) न्यायपालिका।

(क) कार्यपालिका —राज्य की कार्यपालिका के अन्तर्गत अनेक उच्च-पदाधिकारी होते हैं, जैसे—गवर्नर, लेफ्टिनेंट गवर्नर, राज्यमन्त्री, कोषाध्यक्ष, महाधिवक्ता, महालेखा

परीक्षक आदि। इनमे गवनर का स्थान सबसे प्रमुख है। राज्य शासन मे गवर्नर की वही स्थिति है जो सघ-शासन में राष्ट्रपति की।

भारत में गवर्नर की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा साधारणत पाँच वष के लिए होती है और उसकी इच्छा पयन्त वह पदासीन रहता है, लेकिन अमेरिका मे मिसीसिपी राज्य को छोडकर सभी राज्यो मे गवनर जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं। कार्यावधि भिन्न भिन्न राज्यो मे अलग-अलग है, जैसे—दो वष या चार वष। अमेरिका मे गवनर को विधानमण्डल महाभियोग (Impeachment) द्वारा पदच्युत कर सकता है। कुछ राज्यो मे जनता भी प्रत्यावर्त्तन (Recall) द्वारा गवनर को पदच्युत कर सकती है। गवर्नर-पद के रिक्त होने पर दो तिहाई अमरीकी राज्यो में लेफ्टिनेंट गवनर उसके पद को ग्रहण करते हैं। लेफ्टिनेन्ट गवनर का निर्वाचन गवर्नर की तरह ही होता है। जिस राज्य मे लेफ्टिनेन्ट गवनर नही होता है वहाँ गवर्नर की जगह राज्यमन्त्री या राज्य मे उच्च या निम्न सदन के सभापति कार्य-भार सँभालते हैं।

गवर्नर

गवर्नर राज्य की कायपालिका का सर्वोच्च पदाधिकारी है। वह राज्य-सिनेट की स्वीकृति से राज्य के पदाधिकारियो को नियुक्त तथा पदच्युत करता है, लेकिन राज्य मे कतिपय महत्त्वपूण प्रशासनिक पदों तथा न्यायाधीशो की नियुक्ति जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन से होती है। गवनर प्रशासन पर सामान्य निगरानी रखता है। वह राज्य की जनसेना (Militia) तथा सरक्षक (Guards) का सर्वोच्च कमाण्डर (Commander in-chief) भी है। वह राज्य की विधियो को नियमित करता है तथा संघ सरकार और राज्य-सरकार के बीच माध्यम का काम करता है। इन कार्यों के अतिरिक्त उसे क्षमादान करने अथवा दण्ड को विलम्बित करने का भी अधिकार है जिसे वह सामान्यत क्षमादान मण्डल (Board of Pardon) की सिफारिश पर करता है।

विधायन-क्षेत्र मे अमरीकी गवर्नर को राष्ट्रपति की तरह नगण्य अधिकार प्राप्त है। गवनर विधानमण्डल का अनिवाय अग नही बल्कि उससे पृथक् है। विधानमण्डल के सत्र निर्धारित तिथियो पर स्वत प्रारम्भ हो जाते हैं। लेकिन इसका अथ यह नही कि गवनर को इस अधिकार-क्षेत्र से कोई सम्बन्ध नही है। वह विधानमण्डल का विशेष सत्र आहूत कर सकता है, उसे सन्देश भेज सकता है, विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयक पर १० दिनों के अन्दर हस्ताक्षर कर सकता है या पुनर्विचाराथ लौटाकर अभिषेध शक्ति (Veto power) का प्रयोग कर सकता है। लेकिन विधानमण्डल विधेयक को पुन पारित कर गवनर की अभिषेधशक्ति को प्रभावहीन कर सकता है। इस प्रकार, सिद्धान्तत गवनर को विधायन क्षेत्र मे न्यूनतम शक्ति प्राप्त है, परन्तु व्यवहार में विधि निर्माण के काय मे वह सक्रिय तथा व्यापक प्रभाव डालता है। वह विधानमण्डल को सन्देश भेज सकता है, दल के सदस्यो पर प्रभाव डाल सकता है, कायपालिका आदेश (Executive Order) निकालता है, विधानमण्डल के रिक्त स्थान की पूर्ति के लिए विशेष निर्वाचन का आदेश देता है तथा यदि राज्य विधान मण्डल का अधिवेशन न होता रहे तो वह सिनेट का सदस्य नियुक्त कर सकता है।

अमेरिका में स्थानीय संस्थाओं का काफी महत्त्व है। सामान्यत दो प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ पायी जाती हैं (क) नगर-शासन (City Government) तथा (ख) ग्राम्य-शासन (Rural Government)।

## प्रश्न

1 Describe the position and functions of States in the U S A
(संयुक्त राज्य के राज्यों की स्थिति तथा कार्यों का वर्णन कीजिए।)

2 Give a comparative estimate of functions and powers of the Governors of States in the U S A and India (B U '53 S, '56 A)
(संयुक्त-राज्य अमेरिका तथा भारतीय राज्यों के राज्यपालों के कार्यों एव अधिकारों का तुलनात्मक विवरण उपस्थित करें।)

3 Compare and contrast the status of States in the Indian Union with that of a State in the U S A (B U '57)
(संयुक्त राज्य अमेरिकी राज्यों की स्थिति का भारतीय सघ के राज्यों के साथ तुलनात्मक विवेचन करें।)

4 Give an account of various types of Municipal Government in the U S A (B U '54 S)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के नगर शासन के विभिन्न रूपों का वर्णन करें।)

5 Give a brief account of State Governments in the United States of America (*B U '54 A.*)
(संयुक्त-राज्य अमरिका के इकाई राज्यों की शासन-व्यवस्था का वर्णन कीजिए।)

6 What are the main differences between the Government machinery of Swiss Representative, Cantons and States of the American Union (P U '52 A)
(संयुक्त राज्य अमेरिका के इकाई राज्यों तथा स्विस कैंटनों की शासन-पद्धति में क्या अन्तर है?)

7 "Inspite of all differences of sizes structure and principles the Swiss Cantons and the American States have enough in common" Discuss (P U 54 A)
("आकार, प्रकार एव सिद्धान्त में अन्तर होने पर भी अमरीकी राज्यों और स्विस कैंटनों में पर्याप्त समता है।" व्याख्या करें।)

8 "The large freedom of action and scope of functions given to local authorities is the distinguishing characteristics of the American system of Government" Discuss
('अमरीकी शासन-पद्धति की विशिष्टता यह है कि स्थानीय अधिकारियों को पर्याप्त कार्यक्षेत्र तथा काय करने की स्वतन्त्रता दी गयी है"। इस कथन की समीक्षा करें।)

— o —

"*The stone which the builder rejected has become the chief stone of the corner*"
—*Munro.*

## १५ राजनीतिक दल
## ( Political Parties )

| | |
|---|---|
| १ अमेरिका में राजनीतिक दलों का उद्‌भव और विकास— | संविधानातिरिक्त स्थिति, संविधान निर्माताओं का दृष्टिकोण, फेडरलिस्ट और एन्टी फेडरलिस्ट रिपब्लिकन्स का आगमन, रिपब्लिकन गुट की सर्वोच्चता, वर्तमान रिपब्लिकन और डेमोक्रेटिक दल का जन्म, १८६० के बाद के विकास, छोटे-मोटे दल, राजनीतिक दलों के उदय का कारण। |
| २ राजनीतिक दलों का संगठन— | स्थायी संगठन, अस्थायी संगठन। |
| ३ दलों के कार्यक्रम— | विशेष अन्तर नहीं। |
| ४ राजनीतिक दलों के कार्य— | एकीकरण की शक्ति, शक्ति पृथक्करण, संतुलन एवं अवरोध के सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देना, विभिन्न सम्भावनाओं तथा प्रत्याशियों की संख्या को कम करना, राजनीतिक शिक्षा चेतना का साधन, उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण, |
| ५ अमरीकी दल पद्धति की विशेषताएँ और | निर्वाचक मण्डल योजना को सफल बनाना, संतुलन का साधन, सामाजिक एवं मानवीय न्याय, निष्कर्ष। |
| ब्रिटिश दल पद्धति से तुलना— | द्वि दलीय पद्धति, मौलिक सैद्धान्तिक मतभेद नहीं, केन्द्रीकरण की मात्रा, अनुशासन दल के नेता का महत्त्व, दल का शासन पर प्रभाव। |

### १ अमेरिका मे राजनीतिक दलो का उद्‌भव और विकास
### (Rise and Development of Political Parties in the U S A)

**संविधानातिरिक्त स्थिति** —प्रजातन्त्र के अन्तर्गत शासन-व्यवस्था के दो स्रोत हैं—संविधान ( Constitution ) तथा संविधानातिरिक्त ( Extra Constitutional )। शासन के सफल संचालन मे दोनो पहलुओ का समान महत्त्व है। दोनो अभिन्न हैं तथा दोनो एक-दूसरे के पूरक हैं। यदि संविधान शासन को ढाँचा प्रदान करता है तो संविधानातिरिक्त अंग, मांस और रुधिर प्रदान कर उसे गतिशील एवं कार्यकारी बनाते हैं। राजनीतिक दल शासन के संविधानातिरिक्त पहलू के आदर्श उदाहरण हैं और प्रजातन्त्र के लिए राजनीतिक दल अवश्यम्भावी हैं, जीवनदायिनी शक्ति है। लेकिन उन्हें संवैधानिक मान्यता प्रदान नहीं की जाती है जबकि अधिनायकवादी राज्यों मे उन्हें वैधिक स्थिति दी जाती है। फिर भी, संविधान के पर

उदभव हो ही जाता है, मनुष्य की प्रवृत्ति तथा आवश्यकता राजनीतिक दल के विकास को अवश्यमेव बना देते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी राजनीतिक दलों की संविधान निर्माताओं ने उपेक्षा की, यहाँ तक कि उन्होंने इसका खुलेआम विरोध किया। लेकिन उनकी आशा सफलीभूत न हो सकी। "उन्होंने जिस शिला को अस्वीकृत कर दिया था, वही शिला शासन पद्धति का प्रमुख कोना बन गयी।"[1] आज राजनीतिक दल अमेरिका के राजनीतिक जीवन का अविच्छिन्न अंग बन गये हैं, वे संवैधानिक संस्थाओं को आकार-प्रकार एवं सजीवता प्रदान करते हैं।

संविधान निर्माताओं का दृष्टिकोण —अमरीकी संविधान के निर्माता दल व्यवस्था में विश्वास नहीं करते थे। वे दलों को शंकायुक्त दृष्टि से देखते थे। इतना ही नहीं, वे ऐसी शासन व्यवस्था का निर्माण करना चाहते थे जो राजनीतिक दलों की गुटबन्दियों से परे हो। उनका विश्वास था कि राजनीतिक दलबन्दी से राष्ट्रीय एकता को आघात पहुँचता है क्योंकि राजनीतिक दल कलह, विग्रह, छल कपट इत्यादि बुरी प्रवृत्तियों को प्रोत्साहित करते हैं। उन्हें यह भय था कि दलीय भावना के विकास से उनके नवजात प्रजातन्त्र का अस्तित्व विपत्ति ग्रस्त हो जायगा। मेडिसन ने दलबन्दी की भर्त्सना करते हुए कहा था कि "एक सगठित संघ में दलवाद को तोड़ने और उसे नियन्त्रित करने की अपने आप एक प्रवृत्ति होती है और इस प्रवृत्ति का अधिकाधिक विकास होना चाहिये।"[2] वाशिंगटन भी राजनीतिक दलों का प्रबल विरोधी था। उसने अपने विदाई भाषण ( Farewell Address ) में अमरीकी जनता को "दल भावना के विनाशकारी प्रभाव" ( The baleful effects of the spirit of party ) के विरुद्ध चेतावनी दी और इसे दबाने के लिए "एक रूप जागरण" ( Uniform Vigilance ) का नारा दिया। उसने कहा था—"दलगत विद्वेष में सभी के लिए बुराई और हानि छिपी हुई है। अतः प्रत्येक बुद्धिमान व्यक्ति का यह सहज कर्तव्य है कि वह ऐसी भावनाओं का दमन करे और उनसे बचे। दलगत विद्वेष से लोकप्रिय संस्थाएँ क्षीण होती हैं और प्रशासन में दुर्बलता आती है। यह ( दलीय भावना ) समाज को आधार रहित विद्वेषों और झूठी आशंकाओं से उद्वेलित करती है, उसके एक भाग को दूसरे भाग के प्रति शत्रुता के लिए उभाड़ती है एवं समय समय पर विद्रोह और दंगे का कारण बनती है।"[3]

---

1 The stone which the builders rejected has become the chief stone of the corner' —Munro

2 "Among the numerous advantageous promised by a well-constructed union none deserves to be more accurately developed than its tendency to break and control the violence of faction —Madison

3 'The common and continuous mischief of the spirit of party are sufficient to make it the interest and duty of a wise people to discourage and restrain it It serves always to distract the public councils and enfeeble the public administration It agitates the community with ill founded jealousies and false alarms kindles the animosity of one party against another foments occasional riots and insurrection' —George Washington

फेडरलिस्ट और एन्टी फेडरलिस्ट —यद्यपि फिलाडेलफिया सम्मेलन के प्रतिनिधिगण राजनीतिक दलो के प्रबल विरोधी थे, फिर भी सम्मेलन मे दलो का अकुर आरम्भ हो चुका था। प्रतिनिधिगण दलीय आधार पर विभाजित होने लगे थे, भले ही उन्होंने कभी ऐसा अनुभव नही किया। सम्मेलन मे प्रतिनिधिगण दो गुटो मे विभाजित थे—सघवादी और सघ विरोधी (Federalist and Anti Federalist)। सघवादी सघ सरकार को शक्तिशाली बनाना चाहते थे और राज्यो को अधीनस्थ इकाइयाँ। इसके विपरीत सघ विरोधी राज्य सरकारो को शक्तिशाली बनाने के पक्ष मे थे। सविधान के अनुसमर्थन के समय भी ये गुट बने रहे। सघवादी गुट ने राज्य सम्मेलनो मे सविधानो का समर्थन किया जबकि सघ विरोधी गुट ने विरोध। लेकिन सविधान के अनुसमर्थन के साथ सघ विरोधी गुट सदा के लिए समाप्त हो गया।

रिपब्लिकन्स का आगमन —वाशिंगटन ने दोनो गुटो के अवशेष मतभेद को दूर करने का प्रयत्न किया। मन्त्रिमण्डल मे दोनो गुटो के नेताओ—जेफर्सन और हेमिल्टन को उसने स्थान दिया, लेकिन वस्तुत शासन पर सघवादी गुट का ही नियन्त्रण रहा। प्रारम्भ मे जनता ने एक स्वर से सरकार का समर्थन किया लेकिन धनी वर्ग के पक्ष मे हेमिल्टन के व्यवहार ने विरोधियो का एक ऐसा वर्ग खडा कर दिया जो जेफर्सन के नेतृत्व मे सगठित हुए। ये रिपब्लिकन (Republican) कहलाने लगे। वाशिंगटन के पश्चात ऐडम्स ( Adams ) के राष्ट्रपति-काल मे सघवादी गुट मे फूट हो गयी तथा १७६८ ई० के एलियन और सेडिसन ऐक्ट ( Alien and Sedition Acts) ने उन्हे अलोकप्रिय बना दिया। फलस्वरूप १८०० ई० के निर्वाचन मे सघवादी गुट को मुँह की खानी पडी और जेफर्सन के नेतृत्व मे रिपब्लिकन गुट ने विजय प्राप्त की।

रिपब्लिकन गुट की सर्वोच्चता —रिपब्लिकन गुट नागरिको के प्राकृतिक अधिकार पर जोर देता था जबकि सघवादी गुट स्वतन्त्रता की अपेक्षा व्यवस्था पर। जेफर्सन के बाद मेडिसन तथा मुनरो राष्ट्रपति निर्वाचित हुए जो रिपब्लिकन थे। १८२४ ई० तक इसी गुट का शासन रहा। सघवादी गुट धीरे धीरे समाप्त होने लगा, यहाँ तक कि १८२० मे उसने अपना प्रत्याशी राष्ट्रपति-पद के लिए खडा भी नही किया। इस तरह यह दल सदा के लिए समाप्त हो गया। १८०० से १८२४ ई० तक के काल को किसी प्रकार की गुटबन्दी के अभाव के कारण इतिहासज्ञो ने 'उत्तम भावनाओ का सुनहला दिन' (Golden Age of Good Feelings) कहा है।

वर्त्तमान रिपब्लिकन और डिमोक्रेटिक दल का जन्म —कोई भी दल न तो सदा के लिए सत्तारूढ हो रह सकता है और न उसकी एकता हो बनी रह सकती है। अतः रिपब्लिकन गुट भी दो भागो में विभाजित हो गया। नेशनल रिपब्लिकन (National Republicans), जिसे ह्विग (Whigs) भी कहते है, और डिमोक्रेटिक रिपब्लिकन (Democratic Republicans), जिसे सिर्फ डिमोक्रेट (Democrat) भी कहा जाता है। ह्विग अनुदार थे तथा डिमोक्रेट्स उदार। १८२८ ई० मे डिमोक्रेटिक दल सत्तारूढ हुआ। उसका नेता जक्सन (Jackson) राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। १८६० तक डिमोक्रेट सत्तारूढ रहे। लेकिन दास प्रथा के प्रश्न ने दोनो दलो को जड से हिला दिया। डिमोक्रेटिक दल की स्थिति दुर्बल हो गयी, फिर भी अस्तित्व बना रहा। ह्विग दल का तो समूल नाश हो ही गया और उसके भग्नावशेष पर

रिपब्लिकन दल ( Republican Party ) का जन्म हुआ। इस प्रकार मौलिक रिपब्लिकन दल के अवशेष पर वर्तमान दोनों राजनीतिक दलों का उद्भव हुआ—रिपब्लिकन दल और डिमोक्रेटिक दल।

१८६० के बाद के विकास—१८६० ई० में रिपब्लिकन दल के हाथ में शासन सत्ता आयी और लिंकन राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। १८६१ से १८८५ ई० तक रिपब्लिकन दल शासनारूढ़ रहा। गृह युद्ध के पश्चात् दोनों दलों में मुख्य अंतर आयात-निर्यात, तथा सिक्का सम्बन्धी नीति के सम्बन्ध में था। रिपब्लिकन दल उच्च आयात निर्यात कर तथा संरक्षण नीति के पक्ष में था तथा डिमोक्रेटिक दल आयात निर्यात कर को घटाने के पक्ष में था। आर्थिक नीति के अतिरिक्त दोनों दलों में कोई विशेष अंतर नहीं था। अंत में, डिमोक्रेटिक दल ने थक कर इस प्रश्न को अपने प्लेटफार्म से हटा दिया।

१९१२ ई० में दलीय व्यवस्था में एक परिवर्तन आया। रिपब्लिकन दल में आंतरिक विद्रोह हुआ। फलस्वरूप डिमोक्रेटिक प्रत्याशी विलसन राष्ट्रपति नियुक्त हुआ। १९ वीं शताब्दी का प्रश्न आयात निर्यात विवाद का प्रश्न न रहा बल्कि संयुक्त-राज्य का युद्ध से सम्बन्धित मुख्य तात्कालिक प्रश्न बन गया। विलसन पुनर्निर्वाचित हुआ, युद्ध समाप्त हो गया और राष्ट्रसंघ (League of Nations) के अनुसमर्थन का प्रश्न सिनेट के सामने आया। सिनेट ने इस संधि को अस्वीकार कर दिया। डिमोक्रेटिक दल अलोकप्रिय हो गया। फलत १९२० ई० में उसकी करारी हार हुई और रिपब्लिकन दल विजयी हुआ। लेकिन इस दल के शासन काल में आर्थिक संकट की समस्या पैदा हुई जिसे वह सुलझा नहीं सका। डिमोक्रेटिक दल ने नयी नीति ( New Deal ) की घोषणा की जिसने जनता को आकर्षित किया। १९३२ ई० में डिमोक्रेटिक दल का प्रत्याशी डा० रूजवेल्ट राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। इस दल ने द्वितीय विश्व युद्ध का सामना किया। इस दल का शासन २० वर्षों तक रहा। १९५२ ई० में रिपब्लिकन दल पुन प्रभुत्व में आया और आइसनहावर राष्ट्रपति पद पर आसीन हुआ। १९६० ई० तक इस दल का ह्वाइट हाउस पर अधिकार रहा। १९६० ई० के दिसम्बर के निर्वाचन में रिपब्लिकन प्रत्याशी निक्सन को हराकर डिमोक्रेटिक प्रत्याशी केनेडी राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। अत शासन पुन डिमोक्रेटिक दल के हाथ में चला आया। १९६४ ई० में केनेडी पुन राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। कार्य-काल पूरा करने के पहले ही केनेडी की हत्या कर दी गयी। उप राष्ट्रपति जॉनसन राष्ट्रपति के पद पर आसीन हुए। १९६४ ई० के निर्वाचन में जॉनसन ने रिपब्लिकन प्रत्याशी गोल्डवाटर (Goldwater) को हराया। १९६८ में निक्सन, जो रिपब्लिकन दल के हैं, राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। वे आज अमेरिका के राष्ट्रपति हैं। इस प्रकार गत सौ वर्षों में रिपब्लिकन और डिमोक्रेटिक दलों के बीच शासन का उलट-फेर होता रहा है।

छोटे मोटे दल :—यद्यपि अमेरिका के राजनीतिक मंच पर वर्तमान दो दलों की ही प्रधानता रही है, लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि तीसरा दल कभी पैदा ही नहीं हुआ। समय-समय पर वहाँ विशेष उद्देश्यों को लेकर अनेक दल पैदा होते रहे हैं, लेकिन वे राष्ट्रीय स्तर पर कभी भी संगठित न हो सके तथा कालांतर में स्वयं समाप्त होते गये या यदि उनका अस्तित्व

है भी तो केवल नाम-मात्र का। गृह युद्ध के पूर्व एन्टी-मैसन दल ( Anti-Mason's Party ), फ्री सॉयल दल ( Free Soil Party ), नो-नथिंग दल ( Know-Nothing Party ) आदि राजनीतिक दलों का प्रादुर्भाव हुआ था लेकिन ये कुल अल्पायु थे। १८७२ ई० मे प्रोहिबिशन दल ( Prohibition party ) का जन्म हुआ जो मुख्यत शराबबन्दी को अपना उद्देश्य बनाकर हाल तक काम करता रहा है। १८९० ई० मे पापुलिस्ट दल ( Populist Party ), और १९१२ ई० में प्रोग्रेसिव दल ( Progressive Party ) का जन्म हुआ था। इसी प्रकार १९ वी शताब्दी के अन्तिम दशक मे दो पुराने दलो—सोशलिस्ट लेबर ( Socialist Labour ) और सोशलिस्ट डिमोक्रेटिक दल ( Socialist Democratic Party) के सम्मिलन से सोशलिस्ट दल ( Socialist Party ) का प्रादुर्भाव हुआ। यह दल क्रान्तिकारी आर्थिक, राजनीतिक तथा सामाजिक सुधार चाहता है। साम्यवादी दल ( Communist party ) भी अमेरिका मे है जिसका जन्म कृषक-श्रमिक दल ( Farmer Labour party ) के एक असन्तुष्ट गुट के कारण हुआ। यह अलोकप्रिय दल सर्वहारा के अधिनायकतन्त्र की स्थापना का समर्थन करता है। इन दलो के अतिरिक्त श्रमिक वर्ग के अनेक सगठित समुदाय है जो राजनीति पर प्रभाव डालते हैं, जैसे—अमेरिकन फेडरेशन ऑफ लेबर (American Federation of Labour), कांग्रेस ऑफ इन्डस्ट्रियल ऑर्गेनाइजेशन्स ( Congress of Industrial Organizations ), रेल रोड ब्रदरहुड्स ( Rail-Road Brotherhoods ) इत्यादि।

राजनीतिक दलों के उदय का कारण —यहाँ एक प्रश्न उठता है कि जब संविधान निर्माताओ ने राजनीतिक दलों का एक स्वर से विरोध किया था उन्हें सविधान में स्थान नही दिया था तो क्या कारण है कि स्वय उनका उद्भव होता गया। अर्थात् सविधान द्वारा मान्यता प्रदान न करने पर भी अमेरिका मे राजनीतिक दल क्यो पैदा हो गये ? मुनरो ने राजनीतिक दल की अनिवार्यता के दो कारण बतलाये हैं। प्रथम, लोकप्रिय सार्वभौमिकता प्रजातन्त्र का आधार है। प्रजातन्त्र में राजनीतिक शक्ति लाखो मतदाताओ मे एकत्र रहती है। यदि उन्हें सगठित नेतृत्व (Unified leadership ) प्रदान न किया जाय तो सार्वभौमिकता निरर्थक हो जायगी तथा शासकीय अराजकता फैल जायगी। राजनीतिक दल 'जन शक्ति' ( Power of People ) को नेतृत्व प्रदान करते है। द्वितीय, मानव प्रकृति मे राजनीतिक दलो की जड जमी हुई है। दलहीन ( partyless) प्रजातान्त्रिक तथा स्वतन्त्र सरकार अभी तक कभी नहीं देखा गयी है। प्राचीन गणतन्त्रों, मध्यकालीन नगरो तथा औपनिवेशिक काल में अमेरिका मे असगठित राजनीतिक दल देखने को मिलते हैं।

इन सामान्य कारणो के अतिरिक्त यदि अमेरिका मे राजनीतिक दलो के इतिहास पर ध्यान दिया जाय तो उनकी उत्पत्ति के और कारण दृष्टिगोचर होंगे। दलगत आधार पर समाज के विभाजन का एक प्रमुख कारण विरोधी आर्थिक हितो या पारस्परिक द्वन्द्व है। मेडीसन ने 'फेडरलिस्ट' न० १० मे बताया था कि जनता के विभिन्न वर्गों मे विभाजन का सर्वप्रमुख आधार सम्पत्ति का विभिन्न प्रकार तथा मात्रा है। आर्थर हाल कौम्य ने भी कहा है "राजनीतिक दल स्थायी आर्थिक हित पर ही स्थापित किये जा सकते हैं, अस्थायी

या आवश्यकता पर नहीं।"[1] आर्थिक आधार के अतिरिक्त राष्ट्रीयताओ, जातियो तथा धर्मों के आधार पर भी विभिन्न दलो मे व्यक्ति विभाजित हो जाते हैं। अमेरिका में जातियों तथा धर्मों की भरमार है क्योकि प्राय सभी यूरोपीय देशो के निवासी यहाँ आकर बस गये हैं। इन मौलिक कारणो के अतिरिक्त अन्य तत्त्व भी हैं जो दलगत भावना को बढाने मे सहायक होते हैं, जैसे— जब कुछ व्यक्ति सत्तारूढ होते हैं तो कुछ उनके विरोधी भी निकल आते हैं, अनेक व्यक्ति नौकरी पाने के लालच मे किसी-न-किसी गुट का पक्ष लेते हैं, मनोवैज्ञानिक आधार पर संघ निर्माण की हर व्यक्ति की महत्त्वाकाक्षा रहती है, दल समाज मे भ्रातृत्व की भावना को फैलाता है तथा सुरक्षा प्रदान करता है। अन्त मे, प्रचार द्वारा समाचार पत्र, रेडियो, या अन्य सगठन दलीय भावना को उग्र बना देते हैं। तात्पर्य यह कि प्रजातन्त्र राजनीतिक दलों के अभाव मे जीवित नही रह सकता। प्रजातन्त्र और राजनीतिक दलो को एक दूसरे से अलग नही किया जा सकता। अत सयुक्त राज्य मे राजनीतिक दलो का उदय अवश्यम्भावी था।

## २. राजनीतिक दलो का सगठन

### ( Organization of Political Parties )

सयुक्त राज्य मे दल सगठन के दो स्पष्ट भाग हैं, लेकिन दोना भागो मे पारस्परिक सम्बन्ध हैं—(क) स्थायी सगठन (*Permanent Organization*) *जो पिरामीड के आकार का है।* इसमें सतह से चोटी तक विभिन्न स्तरो पर दल समितियाँ हैं, जैसे—स्थानीय काउण्टी, राज्य तथा राष्ट्र की समितियाँ। (ख) सामयिक या अस्थायी सगठन ( Periodic or Temporary Organization ), जिसमे दल के प्राथमिक सगठन ( Party Primaries ) तथा सम्मेलन ( Party Convention ) उल्लेखनीय है। ये वर्ष मे एक बार या उससे भी अधिक अवधि पर मिलते हैं और दल सगठन से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण प्रश्नो का निर्णय करते हैं।

(क) स्थायी सगठन ( Permanent Organization ) :—

(i) स्थानीय संगठन —विभागीय ( Precinct ) मतदान जिला दल का सबसे निम्न सगठन है। प्राय १०० से ५०० मतदाता एक क्षेत्र मे रहते हैं। आज करीब १,२५,००० क्षेत्र सयुक्त-राज्य मे है। इस मतदान इकाई के दलीय सगठन का एक अध्यक्ष होता है जो मतदाताओ मे सम्बन्ध कायम रखता है। विभागीय सगठनो के ऊपर नगरो में वार्ड समितियां ( Ward Committees ) और ग्रामो मे ग्राम समितियाँ ( Village Committees ) होती हैं जो विभागीय सगठनो के कार्यों का समन्वय करती हैं। नगरो में वार्ड समितियो के ऊपर नगर समितियाँ ( City Committees ) होती हैं जो वार्ड और विभागीय सगठनो को निर्देशित करती हैं।

(ii) काउण्टी संगठन —उपर्युक्त निम्न स्तरीय दल सगठना के ऊपर काउण्टी केन्द्रीय समितियाँ ( County Central Committees ) होती हैं। ये नीचे के सगठनो में समन्वय स्थापित करती हैं, काउण्टी सरकार से सम्बन्धित समस्याओ मे हाथ बंटाती हैं तथा राज्य-केन्द्रीय समिति से सम्बन्ध स्थापित करती हैं। पूरे देश मे लगभग ,००० काउण्टियाँ हैं और प्रत्येक मे दलो के निजी सगठन हैं।

---

1 "*National parties cannot* be maintained by transitory impulses or temporary need They must be found upon permanent sectional interest above all upon those of an economic character The economic basis of national politics has never been overlooked by successful American statesmen"

—*Arther Halcombe* Political Parties Today

(iii) राज्य सगठन -—राज्यो मे प्रत्येक दल को राज्य केंद्रीय समिति (State Central Committee) होती है। यह राज्य के अ तगत समस्त दलीय यन्त्रो को निरीक्षण करती तथा राज्य के पदो के लिए चुनाव लडती है। राज्य समिति के सदस्यो का निर्वाचन जिला या नगर-समितियो और कुछ राज्यो मे प्राइमरी अथवा राज्य सम्मेलनो द्वारा होता है। प्रत्येक दल की २० राज्य समितियाँ हैं।

(iv) राष्ट्रीय सगठन —प्रत्येक दल के स्थायी सगठन के शीर्ष पर राष्ट्रीय समिति (National Committee होती है। इसमे प्रत्येक राज्य से दो प्रतिनिधि आते हैं—एक पुरुष तथा एक स्त्री। इनका निर्वाचन राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियो या राज्य सम्मेलन द्वारा होता है। रिपब्लिकन राष्ट्रीय समिति का सदस्य राज्य-समिति का अध्यक्ष भी होता है। राष्ट्रीय समिति मुख्यत राष्ट्रपति पद के लिए दलीय प्रत्याशी द्वारा इच्छित व्यक्ति को दल का अध्यक्ष नियुक्त करती, राष्ट्रीय सम्मेलन को आयोजित करती तथा दलीय पदाधिकारियो को चुनती है। इस समिति का एक अध्यक्ष होता है जिसको समिति राष्ट्रपति-पद का प्रत्याशी मनोनीत करती है। उसकी एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) भी होती है। समिति स्वय राष्ट्रपति के निर्वाचन मे भाग लेती है, परन्तु सिनेट तथा प्रतिनिधि सभा के सदस्यो के निर्वाचन के लिए दो उप समितियाँ नियुक्त करती हैं, जैसे—Senatorial Campaign Committee तथा Congressional Campaign Committee

दलो के स्थायी सगठन को फरगुसन और मैक हेनरी (Ferguson and McHenry) ने इस तरह व्यक्त किया है —

| | |
|---|---|
| National Chairman and Executive Committee | |
| National Committee | |
| Congressional Campaign Committee | Senatorial Campaign Committee |
| 50 State Central Committees | |
| 3,000 Country Central Committees | |
| City Committees Ward committees | |
| 1, 25,000 Precinct Committee | |

(ख) अस्थायी सगठन (Periodic Organization)

दलो के कतिपय सगठन सिर्फ सामयिक होते हैं। उनका यह सगठन विशेष उद्देश्य के लिए होता है तथा उसकी पूर्ति के पश्चात् वे समाप्त हो जाते हैं। प्राय प्रत्येक दो वर्ष पर दलो का राज्य सम्मेलन St ite Convensions) होता है जिसमे राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियों का निर्वाचन, दल के राज्य घोषणा पत्र की स्वीकृति, आदि काय होते हैं। इसी तरह राष्ट्रीय स्तर पर भी चार वर्ष के पश्चात् प्रत्येक दल का राष्ट्रीय सम्मेलन होता है। इसके प्रतिनिधि राज्य और क्षेत्रीय सम्मेलनो या दलसमितियो या कुछ राज्यो मे राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्मित प्राथमिक समितियो द्वारा चुने जाते हैं। राष्ट्रीय सम्मेलन का प्रमुख काय राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्याशी निर्वाचित करना है।

## ३. दलो के कार्यक्रम
### (Programmes of the Parties)

विशेष अन्तर नहीं —ग्रेट ब्रिटेन मे राजनीतिक दल विशेष सिद्धान्तो पर आधारित हैं। वे समाज के विशेष हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं तथा वृहत् सामाजिक लक्ष्य की कामना करते हैं। अत दलो मे पर्याप्त सैद्धान्तिक मतभेद है। कोई अनुदारवाद का पोषक है तो कोई उदारवाद का। लेकिन अमेरिका मे राजनीतिक दलो मे सैद्धान्तिक मतभेद नही के बराबर है। रिपब्लिकन या डिमोक्रेटिक दल का कोई विस्तृत और निश्चित सामाजिक लक्ष्य नही है। फिर भी, इन दलो ने अपने कायक्रम की घोषणा की है। रिपब्लिकन दल निम्नलिखित लक्ष्यो की पूर्ति की कामना करता है देश के समस्त राज्यो के बीच सुदृढ सगठन, एक राज्य की शक्ति का समथन सोवियत रूस तथा साम्यवाद का विरोध, राष्ट्रवादी चीन को सहयोग देना तथा साम्यवादी चीन की मान्यता का विरोध करना, सैनिक तैयारी, उत्पादको तथा श्रमिकों के हित मे आय कर की नीति, उद्योगो के राष्ट्रीयकरण का विरोध, इत्यादि। डिमोक्रेटिक दल के कायक्रम मे भी इसी तरह के लक्ष्य सम्मिलित है—सघ सरकार का समथन, साम्यवाद का विरोध, एटलाटिक सघ का समथन, पूँजीपतियो तथा व्यक्तिगत उद्योग का समथन, पिछड देशो को आर्थिक सहायता इत्यादि। इस प्रकार दोनो दलों की वदेशिक तथा आर्थिक नीति मे कोई विशेष अन्तर नही है। इसलिए ब्राइस के इस कथन मे पर्याप्त यथार्थता कि "अमेरिका के राजनीतिक दल दो बोतलों के समान हैं जो खाली हैं तथा जिन पर अलग अलग चिप्पी लगी हुई हैं।'[1], इसी विचार को बियर्ड ने इन शब्दो मे व्यक्त किया है—"दोनों दल भावनाओं, विचारो तथा इच्छाओं में बिलकुल एक हैं तथा मतदाता खोखले शब्दों को मत देते हैं।"[2] फाइनर तो दोनो दलो को एक ही समझता है—"अमेरिका में केवल एक दल रिपब्लिकन डिमोक्रेटिक है जो आदतो और पदों की धारा होड़ दो समान मार्गों में विभाजित है इनमें एक का नाम रिपब्लिकन तथा दूसरे का डिमोक्रेटिक है।"[3] जोर्डन के शब्दों में "जहाँ तक सिद्धान्तों का सम्बन्ध है, रिपब्लिकन

---

1 The American Parties are like two bottles each with different labels and both empty' —*Bryce*

2 'The two parties are substantially identical in their aspirations intentions and desires and the voters are reduced to phantoms voting for empty words —*Beard*

3 'America has only one party—the Republican cum Democratic divided into two nearly equal halves by habit the contest for office the Republican being one half and the Democratic the other half of the party" —*Finer*

तथा डीमोक्रटिक दलों में कोई मौलिक मतभेद नहीं है। वे दो बधिया सुअरों के समान है जिसमें से एक मोटा है और उसके दोनों पैर नाद मे है, दूसरा दुबला-पतला व्याकुल पशु है जो अपने लिए कोई जगह पाने के लिए पूरी शक्ति लगा रहा है। नाद अन्तिम उपभोक्ता का प्रतिनिधित्व करता है।"[1]

## ४ राजनीतिक दलो के कार्य

( Role of political parties under the American system )

राजनीतिक दलों के अभाव मे प्रजातान्त्रिक सरकार असम्भव है। स्वत त्र सरकार के लिए राजनीतिक दल अनिवार्य है। अमेरिका मे भी राजनीतिक दल शासन के आधार बन गये हैं। वे अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं।

(i) एकीकरण की शक्ति :—राजनीतिक दल राष्ट्रीय एकता के साधन हैं, वे पूरे राष्ट्र को ध्यान मे रखते हुए जनता के सामने अपना कार्यक्रम प्रस्तुत करते हैं। इस कार्यक्रम को पूरा करने के लिए वे शासन के विभिन्न अगो पर अधिकार प्राप्त करने की चेष्टा करते हैं। प्राय एक ही दल एक समय मे शासन की विभिन्न शाखाओं पर नियन्त्रण प्राप्त कर लेता है। सम्पूर्ण देश को एकता के सूत्र मे बाँध देना है तथा एक उद्देश्य की पूर्ति के लिए उसे निर्देशित करता है। इसके अतिरिक्त सयुक्त-राज्य मे विभिन्न जातियो, धर्मों, संस्कृतियो एव व्यवसायो के लोग निवास करते है। राजनीतिक दल उनमे एकता स्थापित करने मे सीमेंट का-सा काम करते हैं।

(ii) शक्ति पृथक्करण सतुलन एव अवरोध के सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देना अमेरिका मे राजनीतिक दल शक्ति के पृथक्करण सिद्धात तथा अवरोध और सतुलन सिद्धात को व्यावहारिक रूप देते है। अमेरिका मे वैधिक रूप से शासन के विभिन्न अगों को एक दूसरे से पृथक एव स्वत त्र बनाया गया है। साथ ही, वे एक दूसरे को नियन्त्रित भी करते हैं। अगर इन सिद्धान्तों को काफी दूर तक लागू किया जाय तो शासन खण्ड खण्ड हो जायगा। लेकिन राजनीतिक दल शासन को इस आपत्ति से बचाते हैं। शासन के अगो पर अधिकार प्राप्त कर राजनीतिक दल उनके बीच सहयोग पैदा करते है। इसके अतिरिक्त शासन की सभी शाखाएँ प्राय एक समय मे एक राजनीतिक दल द्वारा घोषित उद्देश्यो की पूर्ति के लिए काय करती है। अत सतुलन और अवरोध की सवैधानिक जटिलता दूर हो जाती है तथा शासन सुगम रूप से चलता है। राजनीतिक दल ही व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को जोडने की एक महत्त्वपूर्ण कड़ी का काम करते है, जैसे—राष्ट्रपति अपने दल के माध्यम से विधेयकों को प्रभावित करता है।

(iii) विभिन्न सम्भावनाओं तथा प्रत्याशियों की सख्या को कम करना — प्रजातन्त्र को जीवित रखने के लिए विभिन्न विचारों तथा विरोधो में समन्वय आवश्यक है।

---

1 There is no essential difference between the Republican and Democratic parties as regards principles They are like hogs one a large fellow with both feet in the trough, the other a lean restless brute doing his best to get an opening for himself The trough represents the ultimate consumer. —*Jordan*.

राजनीतिक दल जनता के विभिन्न विचारो तथा हितो की पारस्परिक दूरी को कम करते हैं तथा उन्हे विस्तृत धारा के रूप मे एक निश्चित स्वरूप प्रदान करते हैं, जिनमे समस्त हितो को ध्यान में रखा जाता है। इस प्रकार वे मतदाताओ के सामने विरोधी कार्यक्रमो की सख्या को कम कर देते हैं तथा सघ और राज्य-सरकारो के सामने सम्भावनाओ की सख्याओं को घटा देते है। इसी प्रकार वे निर्वाचकों में प्रत्याशियों (Candidates) की सख्या को भी कम करते हैं जिससे निर्वाचनो को भावी शासकों के चुनाव मे सहूलियत होती है।

(iv) राजनीतिक शिक्षा और चेतना का साधन —अन्य प्रजातन्त्र देशो की तरह अमेरिका में भी राजनीतिक दल जनता को राजनीतिक शिक्षा देते हैं तथा मतदाताओ मे राजनीतिक जागरूकता पैदा करते हैं। इस कार्य को दल प्रचार द्वारा करते हैं। अमेरिका मे दल देशान्तरवासियों के प्रकृतिकरण (Naturalization of Immigrants) का भी काय करते हैं।

(v) उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण —राजनीतिक दलो का प्रमुख काय उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण ( Localization of responsibility ) है। इसका अर्थ यह होता है कि जो दल शासनारूढ होता है उसे शासन सम्बन्धी किसी भी काय के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। कोई पदाधिकारी अपने दल के प्रति उत्तरदायी होता है और दल जनता के प्रति। चूँकि किसी निश्चित दल को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है, इसलिए वह दल सम्भवत न्यायपूर्ण व्यवहार करने का प्रयत्न करता है। उत्तरदायित्व सिर्फ बहुमत दल का ही नहीं है बल्कि अल्पमत दल का भी है। विरोधी दल का यह कर्तव्य है कि वह शासनारूढ दल की रचनात्मक आलोचना करे।

(vi) निर्वाचक-मण्डल योजना को सफल बनाना —सयुक्त राज्य अमेरिका मे राजनीतिक दल निर्वाचन मण्डल की योजना ( Electoral College Plan ) को सफल बनाते हैं। अगर दल न रहे या दो से अधिक दल रहे तो अधिकतर निर्वाचनो का निर्णय प्रतिनिधि सभा को ही करना पडता है। लेकिन, सिर्फ दो दलो के कारण किसी न-किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है।

(vii) सतुलन का साधन —राजनीतिक दल प्रजातन्त्र मे सतुलन का काम करते हैं। अमेरिका में द्वि दलीय प्रथा के कारण राजनीतिक दलो का यह काय बहुत महत्त्वपूर्ण हो जाता है। अगर सिर्फ एक दल रहे तो सोवियत रूस की तरह दलीय अधिनायकत्व का भय है और यदि नागरिको के अनेकानेक राजनीतिक गुट हो जाय तो शासन के ध्वस हो जाने का भय है। लेकिन अमेरिकी जनता इन दोनो छोरो के बीच का रास्ता अपनाती है। द्वि दलीय प्रथा द्वारा अधिनायकवाद तथा अराजकता से छुटकारा पाया जाता है।

(viii) सामाजिक एव मानवीय कार्य —अत में, अमेरिका के राजनीतिक दल कतिपय सामाजिक तथा मानवीय काय करते हैं, बाजार, नृत्य, सगीत, पिकनिक आदि द्वारा वे जनता का मन बहलाते तथा उनमे राजनीतिक चेतना भरते हैं। दल के नेता शासन को मानवीय स्वरूप प्रदान करते हैं। विशेषकर स्थानीय नेता पदाधिकारियो को जनता की इच्छाओ तथा आवश्यकताओ से अवगत कराते हैं। इस प्रकार दल के माध्यम से अनेक व्यक्तियों को शासन की सहायता मिलती है।

निष्कर्ष —अमेरिका मे राजनीतिक दलो के कार्यों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि वे सविधान द्वारा स्थापित वैधानिक सरकार के साथ साथ एक दूसरी सरकार बन गयी हैं। यद्यपि इन्हें विधि को मान्यता प्राप्त नही है, फिर भी, ये शासन को जीवन तथा गति प्रदान करते हैं। यदि वैधानिक सरकार की तुलना हम एक ऐसी बडी मशीन से करे जो बिजली की शक्ति से चलायी जाती है तो दल-पद्धति की तुलना उस डैनेमो इजन से करनी होगी जो उस मशीन को चलानेवाली बिजली पैदा करती है।

## ५. अमरीकी दल-पद्धति की विशेषताएँ और ब्रिटिश दल-पद्धति से तुलना

( Features of the American Party System and its comparison with that of the British )

किसी भी सस्था की प्रकृति देश की भौगोलिक स्थिति, आर्थिक दशाएँ, शासन की प्रकृति तथा देशवासियो के स्वभाव पर निर्भर करती है। ब्रिटिश तथा अमरीकी राजनीतिक दल भी दो विभिन्न परिस्थितियों की देन है। फलत, यद्यपि दोनो देशो की दल-पद्धतियो मे पर्याप्त समानता है, फिर भी उनमें अतर है। यहाँ हम अमरीकी दल पद्धति की विशेषताओ से तुलनात्मक अध्ययन करेंगे।

(i) द्वि-दलीय पद्धति —द्वि दलीय पद्धति अमेरिका की एक विशेषता है। यहाँ छोटे-मोटे दल नही के बराबर हैं तथा मुख्यत दो ही दल हैं—रिपब्लिकन दल और डिमोक्रेटिक दल। ब्रिटेन मे भी मुख्यत दो ही दल है। यद्यपि कभी कभी तीसरे दल भी पनपे हैं, लेकिन अल्पकाल की अवधि मे ही ये समाप्त भी हो गये हैं। ब्रिटेन और अमेरिका मे द्वि-दलीय पद्धति की व्याख्या कई तरह की जाती है। प्रथम, ऐसा कहा जाता है कि अगरेजी भाषा-भाषी व्यक्ति का झुकाव समझौता की ओर अधिक रहता है, द्वितीय, महादेशीय देशो की तुलना में जातियों, राष्ट्रीयताओ तथा धर्मों की समस्याएँ कम हैं जो जनता को विभिन्न गुटो मे बाँटते हैं। तृतीय, अमेरिका मे औपनिवेशिक काल में ही ब्रिटिश द्वि दलीय पद्धति को अपनाया गया था। वही पद्धति आज भी बनी हुई है। चतुर्थ, अमेरिका तथा ब्रिटेन में द्वि दलीय पद्धति के अस्तित्व का कारण मतदान की प्रणाली भी है, विशेषकर अमेरिका मे निर्वाचक मण्डल तथा एक क्षेत्र से एक ही व्यक्ति का निर्वाचित होना। इसके अतिरिक्त द्वि दलीय पद्धति के अनेक लाभ भी हैं। फलत दोनो देशो में सदा दो दलो का अस्तित्व रहा है। जनता ने तीसरे दल को सदा अस्वीकृत किया है। इसके विपरीत महाद्वीपीय देशो में बहुदलीय पद्धति ( Multi Party System ) देखने को मिलती है।

(ii) मौलिक सैद्धातिक मतभेद नहीं —जैसा कि हम पहले देख चुके हैं अमेरिका के राजनीतिक दलो मे कोई मौलिक सैद्धातिक मतभेद नही है। उनका न तो कोई एक सुपारिभाषिक तथा व्यापक सामाजिक उद्देश्य है और न वे किसी स्थायी नीति को अपनाता है। तात्पय यह कि रिपब्लिकन और डिमोक्रेटिक दलों की नीतियाँ लगभग समान है। फाइनर ने कहा

"व्यापक सामाजिक उद्देश्य का अभाव अमरीकी दल-पद्धति की विशिष्टता है।"[1] कार्टेज यूईंग ने भी लगभग इन्हीं शब्दों को दुहराया है—"अमरीकी दल प्रणाली इस धारणा पर कार्य करती है कि दोनों बड़े दलों में मौलिक राजनीतिक सिद्धान्तों पर सामान्य रूप में मतैक्य है।"[2] १८वीं शताब्दी के इगलैंड के राजनीतिक दलों की तुलना प्रो० वुडवर्ड ने उसे दो रथों से की थी जो "एक दूसरे पर कीचड़ उछालते हुए एक ही मार्ग पर एक ही गन्तव्य स्थान की ओर जा रहे हों।"[3] यह कथन वर्तमान अमरीकी राजनीतिक दलों के लिए अधिक यथार्थ दिखायी पड़ता है। इसी आधार पर मुनरो ने कहा है कि दलों का नामकरण धोखाजनक है, लेकिन ब्रिटेन के राजनीतिक दल निश्चित सिद्धान्तों पर आधारित हैं। प्रत्येक दल के कतिपय राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक उद्देश्य हैं। वे विशेष हितों तथा नीतियों का प्रतिनिधित्व करते हैं, जैसे—कोई दल रूढ़िवाद का समर्थक है तो कोई समाजवाद का और अन्य उदारवाद का। इस प्रकार दलों में मौलिक मतभेद है।

(iii) केन्द्रीयकरण की मात्रा —अमरीकी और ब्रिटिश राजनीतिक दलों में एक मुख्य अन्तर केन्द्रीयकरण की मात्रा में पाया जाता है। अमेरिका में दलों का राष्ट्रीय स्तर पर सगठन नहीं के बराबर है। वे राष्ट्रीय निर्वाचनों के समय ही दिखायी पड़ते हैं, अन्यथा चुनाव के बीच वे लुप्त से हो जाते हैं। वस्तुत दलों का स्थानीय सगठन ही सदा कायम रहता है। लास्की के शब्दों में, "केवल निर्वाचन के समय वे राष्ट्रीय दल हैं, अन्यथा प्रभावशाली स्थानीय सस्थाएँ हैं जो विचार के इर्द-गिर्द नहीं बल्कि व्यक्तियों के इर्द-गिर्द सगठित होती हैं।"[4] फाइनर ने अमरीकी राजनीतिक दलों की विशेषता के सम्बन्ध में "स्थानीयपन" (Localism) और "स्वामित्व" (Bossism) की चर्चा की है। "विशाल क्षेत्र, घनी आबादी तथा विभिन्न ग्रामीण और नागरिक क्षेत्रों के कारण स्थानीय स्वामियों के हाथ में दल की बागडोर चली आती है और ये स्थानीय स्वामी राष्ट्रीय दृष्टिकोण तथा दल की केन्द्रीकरण प्रकृति को समाप्त कर देते हैं। फलत दल का उद्देश्य निर्धात्री तथा समन्वयकारी कार्य खत्म हो जाता है। कभी कभी तो दलों का सगठन सिर्फ नाम मात्र के लिए रह जाता है।"[5] वे

1 The absence of firmly defined and broad social purpose consistently pursued over many decades is the diagnostic mark of political parties in the United States " —*Finer*

2 "The American party system operates on the presumption that there is general agreement upon fundamental political principles as between the two large parties " —*Cortes A M Ewing*

3 ' Two rival stage-coaches spattering each other with mud, going along the same road to the same destination ' —*E L Woodward*

4 'In one sense they are only national in extent of election times in another they are far more effectively local organizations which cohere about persons rather than about ideas —*Laski*

5 Due to vast area density of population and its variegated urban and rural patches one is to throw power into the local bosses—machine is no misnomer and because, of local bossism irresponsible for the national vision ' the centralising function of the party and therefore its purpose determining coherent making integrating function is riddled torn obfuscated ' —*H Finer*

"काल्पनिक निकाय" (Fictional bodies) और कभी मित्रो तथा पडोसियो का "ढीला ढीला समुदाय" ( Loose Associations of Friends and Neighbours) बन जाते हैं। इसके विपरीत ब्रिटेन मे दलो के सगठन के सम्बन्ध मे केन्द्रीयकरण की मात्रा बहुत ज्यादा है। दल का केन्द्रीय सगठन पूरे राष्ट्र मे सगठित दल को नियन्त्रित करता है। दल की स्थानीय इकाइयों को सगठन के केन्द्रीय निर्देशन के अन्दर काम करना पडता है। दल का कोई भी सदस्य राष्ट्रीय नेताओ के बाहर नही जा सकता है। केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति के मुख्य कारण प्रत्याशियो (Candidates) को आर्थिक और दलीय सहायता, राष्ट्र का छोटापन तथा आबादी की एकरूपता है।

(iv) अनुशासन —केन्द्रीकरण का स्वाभाविक परिणाम है, अनुशासन (Discipline) ब्रिटेन मे दल के सदस्यो को ससद् के अन्दर या बाहर दल के अनुशासन के अन्तगत रहना पडता है। वे दल की नीति के विरुद्ध न तो मत दे सकते हैं और न विचार ही व्यक्त कर सकते हैं। लेकिन अमेरिका मे स्थिति इसके विपरीत है। दल के अनुयायियो को अनुशासन के बधन में नही बाधा जा सकता है। प्राय ऐसा देखा जाता है कि काग्रेस-सदस्य दल की नीति के विरुद्ध भी मत देते हैं या दोनों दलों के उदारवादी और अनुदारवादी सदस्य बिना दल को ध्यान मे रखे अलग अलग गुट बना लेते हैं। ब्रिटेन के सदृश दल सचेतक या नेता का नियन्त्रण सदस्यो पर एकदम नही रहता है।

(v) दल के नेता का महत्त्व —दोनो देशों की दल व्यवस्थाओ मे एक अन्तर दल के नेता की स्थिति के सम्बन्ध मे है। ब्रिटेन मे नेता की स्थिति बहुत महत्त्वपूर्ण है। उसका व्यक्तित्व दल की एकता का आधार है। चुनाव मे उसका स्थान केन्द्रीय है। वस्तुत निर्वाचन दो भावी प्रधानमन्त्रियों के बीच जनमतगणना है। दल का नेता ही दल का प्रमुख प्रवक्ता है। अत उसका विरोध करना अपने राजनीतिक जीवन की हत्या करनी है। लेकिन सयुक्त राज्य मे दल के नेता का महत्त्व ब्रिटिश नेता की तुलना मे नगण्य है। कोई भी व्यक्ति दल का एक मात्र तथा सर्वोच्च नेता नही हो सकता। ब्रिटिश नेता के सदृश वह दल का भाग्य विधाता नही है और न दल के अनुयायी निर्विरोध रूप से उसका अनुकरण ही करते हैं। फिर भी आधुनिक काल मे अमेरिका मे भी दल के नेता का महत्त्व बढ गया है। प्रत्येक दल राष्ट्रपति पद के लिए नेता निर्माण मे सदा रत रहता है। इसके अतिरिक्त जैसा कि रोशे और स्टेडमैन ने कहा है, "राष्ट्रपतीय निर्वाचनों के बीच राष्ट्रपति दल की एकता की एकमात्र कडी का काम करता है।"[1]

(vi) दल का शासन पर प्रभाव —अमेरिका मे मतदाता किसी व्यक्ति को इसलिए मत नहीं देते कि वह दल के विशेष कार्यक्रम को कायरूप देगा। यह आवश्यक नही कि काग्रेस मे किसी दल की विजय उस दल की नीति के कार्यान्वयन की गारटी है। तात्पर्य यह कि दल की

---

1 "Between presidential elections the only real bond that unites the members of the majority, to the extent that it works, is the fact that they elected their president and he speaks as their national leader

—*Roche and Stedman,*

नीति बहुत प्रभाव सरकार की नीति पर पड़ता है। सरकार किसी नीति को 'दल' की नीति के रूप मे कार्यान्वित नहीं करती है। लेकिन ब्रिटेन मे किसी दल को मत एक निश्चित 'आदेश' (Mandate) को ध्यान में रखते हुए दिया जाता है। किसी विशेष दल की विजय का अर्थ एक निश्चित नीति का कार्यान्वयन है। प्रत्येक दल अपनी विजय के पश्चात् अपने दल की नीति को कार्यक्रम देने का प्रयत्न करता है।

## सारांश

राजनीतिक दल अमेरिका में शासन के संविधानातिरिक्त अग है। संविधान के निर्माता दलों को शंकायुक्त दृष्टि से देखते थे। फिर भी फिलाडेल्फिया सम्मेलन में ही दलों की नींव पड़ चुकी थी। १९ वीं शताब्दी में दलों का अभ्युदय हुआ। दलों के अनेक कारण बतलाये जाते हैं।

अमेरिका में दल-सगठन के दो स्पष्ट भाग हैं (क) स्थायी सगठन, जो पिरामीड के आकार सा है। (ख) अस्थायी सगठन, जिसमें दल के प्राथमिक सगठन तथा सम्मेलन उल्लेखनीय हैं।

अमेरिका में राजनीतिक दल अनेक लाभप्रद कार्य करते हैं। वे राष्ट्रीय एकता के साधन हैं। वे शक्ति पृथक्करण तथा अवरोध एव सतुलन के सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देते हैं। वे विभिन्न सस्थापनाओं तथा प्रत्याशियों की संख्या को कम करते हुए वे राजनीतिक शिक्षा तथा चेतना के साधन हैं। उनका एक प्रमुख कार्य उत्तरदायित्व का स्थानीयकरण है। वे निर्वाचक मण्डल योजना को सफल बनाते हैं। वे सतुलन के साधन हैं। वे कतिपय सामाजिक तथा मानवीय कार्य भी करते हैं।

अमरीकी दल-पद्धति की कतिपय निजी विशेषतायें हैं। यहाँ द्वि दलीय पद्धति है। दलों में मौलिक सैद्धान्तिक मतभेद नहीं है। दलों के सगठन में केन्द्रीयकरण की मात्रा कम है। दलों में अनुशासन का अभाव है। दल के नेता का महत्त्व नगण्य है। दल की नीति का सरकार की नीति पर कम प्रभाव पड़ता है।

## प्रश्न

1 Discuss the utility and importance of the party system in a democratic state and compare the party system of the U S A with that of England (B U 1958 A)

(जनतन्त्रात्मक राज्य में दल-पद्धति की उपयोगिता एवं महत्त्व बतायें और अमरीकी तथा ब्रिटिश दल-पद्धति की तुलना करें।)

2 "The stone which tha builders rejected has become the chief stone of the corner" (Munro) Discuss with reference to the American political parties

("निर्माताओं ने जिस पत्थर की उपेक्षा की थी, वही पत्थर आधारशिला बन गया है।" अमरीकी राजनीतिक दलों के प्रसग में इस कथन की व्याख्या करें।)

3 Discuss the role played by the party system in the working of the American constitution (B U 1959 S, P U 1961 A)

(अमरीकी संविधान में राजनीतिक दलों के कार्यकरण का वर्णन करें।)

4 "The growth of the Party system in the U S A has healed wounds inflicted by separation of powers" Discuss (P U 1966 S)

("शक्तियों के पृथक्करण के कारण जो घाव हुए थे, उनको मरहमपट्टी राजनीतिक दलों के विकास ने किया है।" इस कथन की विवेचना करें।)

6 Compare and contrast the organisation of political parties in England and in the U S A (P U Hons. 1969 A, B U '60 A)

(अमरीकी तथा ब्रिटिश राजनीतिक दलों की तुलना करें।)

# स्विट्ज़रलैंड का संविधान

## ( THE CONSTITUTION OF SWITZERLAND )

"*Switzerland may, therefore, be considered the ethnological as well as the geographical centre of Europe, the place where the rivers rise and the races meet together* —*Lowell*

२

# सामान्य पृष्ठभूमि
## ( General Background )

समाज शास्त्र सम्बन्धी तत्त्व—अर्थ एवं महत्त्व, भौगोलिक विलक्षणता, आर्थिक स्थिति, भाषागत धार्मिक और जातीय विभिन्नताएँ, स्विस जाति एक संयुक्त राष्ट्र।

राजनीतिक विचारधाराएँ —उदारवाद, प्रजातन्त्रवाद, गणतन्त्रवाद, संघवाद।

संविधान का महत्त्व —प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र, अनूठी कार्यपालिका, राष्ट्रीय स्व निर्णय का सिद्धान्त गलत, तटस्थ राष्ट्र।

## १ समाजशास्त्र-सम्बन्धी तत्त्व
### ( Sociological Factors )

संविधान की आत्मा तथा उसका क्रियात्मक रूप समाजशास्त्रीय तत्त्वों द्वारा निर्धारित होते हैं। समाजशास्त्र के अन्तर्गत भौगोलिक वातावरण, निवासी, आर्थिक क्रियाओं और उनके रूप, धर्म, संस्कृति, कला, विभिन्न विचारधाराओं इत्यादि का अध्ययन किया जाता है। इन तत्त्वों का संक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किये बिना किसी भी राष्ट्र की शासन-प्रणाली का समुचित ज्ञान असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है। अतः स्विस संविधान का अध्ययन करने से पहले हम उस देश और जनता की जानकारी प्राप्त करेंगे।

अर्थ एवं महत्त्व।

स्विटजरलैंड आल्प्स पर्वतमालाओं के अंक में अवस्थित यूरोप का एक छोटा-सा देश है। इसका क्षेत्रफल लगभग १५,९५० वर्गमील है जो भारत के केरल राज्य के बराबर और पश्चिमी बंगाल के आधे से कुछ ही अधिक है। इसके उत्तर और पूर्व में जर्मनी, पश्चिम में फ्रांस और दक्षिण में इटली है, अर्थात् यह चारों ओर अन्य देशों से घिरा हुआ है। सामुद्रिक द्वार इसे प्राप्त नहीं है। फलतः इसे 'भूमि से घिरा' ( Land Locked ) देश कहते हैं। प्राकृतिक विलक्षणता के दृष्टिकोण से स्विटजरलैंड एक ऊँचा प्लेटो है जो हजारों घाटियों तथा पर्वतों से भरा पड़ा है। इसकी तुलना हैजलिट ने एक गोल्फ कोर्स ( Golf course ) से की है। आल्प्स पर्वत के मध्य में रहने के कारण यह देश अनेक महत्त्वपूर्ण नदियों का उद्गम स्थल है। स्विटजरलैंड की आबहवा स्वास्थ्यकर और भूमि पथरीली है। इसका ३० प्रतिशत भाग जंगलों से ढँका हुआ है।

भौगोलिक विलक्षणता।

**आर्थिक स्थिति।**

एक ओर प्रकृति ने स्विट्जरलैंड को स्वर्ग बनाया है तो दूसरी ओर यह उसके कोप का शिकार भी हुआ है। इसका अधिकांश भाग जंगलों तथा पहाड़ों से ढंका हुआ है। भूमि अधिकतर पथरीली है। फलतः समस्त भूमि का केवल ३५ प्रतिशत भाग ही खेती के योग्य रह जाता है। कुल जनसंख्या का केवल २२.२ प्रतिशत भाग ही देश की कृषि पैदावार पर जीवित रह सकता है। देश में खनिज द्रव्य का भी अभाव है। तेल के स्रोत, कोयले की खानें और कच्चे माल की भारी कमी है। देश की ऊँची नीची सतह होने के कारण परिवहन और यातायात कठिन हो गया है। लेकिन स्विस निवासियों ने अपने परिश्रम के बल पर प्रकृति की प्रतिकूलता को निरर्थक सिद्ध कर दिया है। उन्होंने स्विट्जरलैंड को उद्योग-प्रधान देश बना दिया है। स्विस जनता की आर्थिक *स्थिति काफी अच्छी है, वे न तो अधिक अमीर हैं और न अधिक गरीब ही।* अमेरिका जैसे पूंजीपति देश के समान धन का एकीकरण न हो पाया है। स्विटजरलैंड का विदेशी व्यापार बहुत ही उन्नत है। हैजलिट के शब्दों में "आयात-निर्यात उसके जीवन का आधार है।"[1] स्वस्थ आबहवा और आकर्षक प्राकृतिक दृश्य के फलस्वरूप पर्यटन व्यापार भी प्रमुख आर्थिक स्तम्भ बन गया है।

**भाषागत, धार्मिक और जातीय विभिन्नताएँ।**

स्विट्जरलैंड में अनेक भाषाएँ, धर्म, जातियाँ तथा प्रजातियाँ हैं। स्विटजरलैंड की लगभग तीन चौथाई जनसंख्या जर्मन भाषा भाषी है, लगभग पाँचवाँ भाग फ्रेंच भाषा-भाषी है और शेष लोग इटालियन भाषा बोलते हैं, कुछ लोग रोमन भाषा भी बोलते हैं। जातीय विभिन्नता भी विशेष उल्लेखनीय है। स्विस जनता ७२ प्रतिशत जर्मन जाति, २१ प्रतिशत फ्रेंच जाति, ६ प्रतिशत इटालियन जाति और १ प्रतिशत रोमन जाति के लोगों से मिलकर बनी है। इसलिए लॉवेल ने स्विट्जरलैंड को भौगोलिक केन्द्र के अतिरिक्त जातीय केन्द्र भी माना है जहाँ अनेक जातियों का मिलन होता है।[2] जातीय विभिन्नता का स्वाभाविक परिणाम धार्मिक विभिन्नता है। देश की कुल जनसंख्या का ५८ प्रतिशत भाग प्रोटेस्टेंट, ४१ प्रतिशत भाग कैथोलिक, आधा (५) प्रतिशत भाग यहूदी तथा शेष आधा (५) प्रतिशत भाग नास्तिक हैं। यहाँ यह याद रखना चाहिए कि विभिन्न भाषा भाषी तथा धर्मावलम्बी पूर्णतया विभिन्न उपमण्डलों तथा प्रान्तों में विभाजित हैं। १३ कैंटनों एवं ६ अर्द्ध-कैंटनों के अधिकांश निवासी जर्मन भाषा-भाषी हैं, ५ कैंटनों के फ्रेंच भाषा भाषी और १ कैंटन के इटालियन भाषा भाषी हैं। इसी प्रकार १० कैंटनों तथा ३ अर्द्ध कैंटनों में प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बियों की प्रधानता है और ६ कैंटनों तथा ३ अर्द्ध कैंटनों में कैथोलिकों की। इन विभिन्नताओं के अतिरिक्त सामाजिक तथा आर्थिक विभिन्नताएँ भी हैं। मजदूर खेतिहर आदि विभिन्न सामाजिक वर्ग समाज में पाये जाते हैं। इस प्रकार स्विट्जरलैंड में केवल भाषा और धर्म-सम्बन्धी विभिन्नताएँ ही नहीं हैं, बल्कि उस देश के निवासियों के व्यवसाय भी भिन्न हैं, इनके जीवन की दशाएँ भिन्न हैं, इनकी कल्पनाएँ, भावनाएँ, आदतें तथा विचार सभी कुछ भिन्न हैं।

---

1 'She must export or die, import or die' —*Hazlitt*

2 'Switzerland may therefore, be *considered* the *ethnological* as well as the geographical centre of Europe, the place where the rivers rise and the races meet together" —*Lowell*

किन्तु इन विभिन्नताओ के बावजूद स्विस जाति एक सयुक्त राष्ट्र (A United Nation) है। स्विस निवासियो मे अपूर्व सवैधानिक और नैतिक एकता विद्यमान है। देश की तीनो मुख्य भाषाओ को परिसघ की अधिकृत भाषाओ के रूप मे स्वीकार किया गया है और विभिन्न कटन अपने इच्छानुसार किसी भी भाषा या भाषाओ को अधिकृत भाषा स्वीकार कर सकते हैं। प्राय सभी शिक्षित लोग दो या तीन भाषाएं बोलते और जानते हैं। भाषागत स्वतन्त्रता के समान स्विटजरलैड मे पूर्ण धार्मिक सहिष्णुता भी है, सभी को अपने धर्म को मानने और पालन करने का अधिकार है। तात्पर्य यह कि स्विस निवासियो के समस्त उपयु क्त धार्मिक या सामाजिक विभिन्नताओ का मूल्य नगण्य है। वे एक राष्ट्र हैं। उनकी इस एकता के पीछे उनका स्वतन्त्रता-प्रेम, गणतन्त्रात्मक प्रजातन्त्र, वैदेशिक हमले का भय तटस्थता की परम्परा, आर्थिक प्रजातन्त्र, शिक्षा, दृढ सामान्य ज्ञान और देश का सघात्मक स्वरूप आदि तथ्यो का हाथ है। आत्म निर्णय के सिद्धान्त के प्रवर्तक वुड्रो विलसन को कहना पडा था कि "स्विट्ज़रलैंड के कैंटनों ने मिल कर सारे ससार को यह दिखा दिया कि किस प्रकार जर्मनवासी, फ्रांसवासी और इटलीवासी केवल यदि वे एक दूसरे की स्वतन्त्रता की उसी प्रकार रक्षा करें जिस प्रकार वे अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा करते हैं तो एक दूसरे की पारस्परिक सहायता द्वारा और परस्पर सहिष्णुता द्वारा ऐसे सघ का निर्माण कर सकते हैं जो पूर्णतया सुदृढ, स्थायी और स्वतन्त्र हैं।"[1] इस प्रकार स्विस जनता ने आत्म-निर्णय के सिद्धान्त ( Principle of Self Determination ) को गलत सिद्ध कर दिया है। ज़ुचर ने भी कहा है "स्विस जनता में राष्ट्रीय एकता तथा देश प्रेम की भावना यूरोप के अन्य सभी देशों की जनता से अधिक दृढ है।"[2]

स्विस जाति एक सयुक्त राष्ट्र है।

## २. स्विस सविधान और राजनीतिक विचारधाराएँ
( The Swiss Constitution and Political Ideas )

स्विटजरलैंड का सविधान चार प्रमुख राजनीतिक विचारधाराओ से प्रभावित है —

स्विस राज्य का प्रथम आधारभूत सिद्धान्त उदारवाद ( Liberalism ) है। उदारवाद वह विचारधारा है जो व्यक्ति, उसकी स्वतन्त्रता और उसके अधिकारो पर बल देती है और राज्य को उनके रक्षार्थ केवल एक साधन मात्र मानती है। इसका आर्थिक रूप है 'यदृभाव्यम्' नीति (Laissez faire) जिसका क्रियात्मक रूप है, पूंजीवाद।

(1) उदारवाद।

---

1 'The Cantons having allied themselves went on to show the world how Germans, Frenchmen and Italians if they only respect each other's liberties as they, and would have their own respects, may by mutual helpfulness and forbearance build up a union at once stable and free" —*Woodrow Wilson*

2 "Today there is no people, in Europe among whom a sense national unity and of patriotic devotion is more firmly fixed than among Swiss' —*Z*

उदारवाद का ही राजनैतिक रूप है प्रजातन्त्रवाद ( Democracy )। इसके अन्तर्गत नागरिको का निर्णय अन्तिम माना जाता है। प्रजातन्त्रवाद का स्विट्जरलैण्ड मे विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखने को मिलता है।

(ii) प्रजातन्त्रवाद।

गणतन्त्रवाद (Republicanism) स्विस सविधान का तीसरा स्तम्भ है। इसके अन्तगत सरकार का प्रत्येक पद साधारण जनता के लिए समान रूप से खुला रहता है, राजतन्त्र के समान कोई पद वंशानुगत नहीं होता। स्विटजरलैंड सदैव से गणतन्त्र रहा है।

(iii) गणतन्त्रवाद।

सविधान का एक अन्य मूलभूत सिद्धान्त सघवाद ( Federalism ) है। यह द्वैध शासन-प्रणाली है तथा इसका आधार विकेन्द्रीकरण है। यह इकाई राज्यों की स्वतन्त्रता तथा स्वायत्तता का द्योतक है। सविधान मे स्विट्जरलैंड को एक राज्यमण्डल (Confederation) कहा गया है।

(iv) सघवाद।

## ३ सविधान का महत्त्व

( Importance of the Swiss Constitution )

स्विटजरलैंड एक छोटा सा राष्ट्र है। विश्व रगमच पर इसका अस्तित्व नगण्य है। फिर भी इसकी शासन प्रणाली विशेष ध्यान देने योग्य है। विश्व की प्रमुख शासन प्रणालियो में इसका स्थान अनूठा है। स्विस सविधान की इस महत्त्वपूर्ण स्थिति के अनेक कारण हैं —

प्रथम, स्विस गणतन्त्र स्विस की प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र ( Oldest and best democracy ) है। यूरोप में यही एक राज्य है जो सदा से गणतन्त्र रहा है, राजतन्त्र कभी नही। इसका सवैधानिक विकास प्रजातान्त्रिक विकास की कहानी है। जन सप्रभुता के एक सुदूर सीमा तक यहा लागू किया गया है। अनेक प्रजातान्त्रिक सस्थाओ को इसने जन्म दिया है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफल प्रयोग इस राज्य की विशेष देन है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के लिए यह विश्व को राजनीतिक प्रयोगशाला है। इस देश की शासन व्यवस्था के प्रमुख स्तम्भ प्रारम्भिक विधायिकाएँ (Primary assemblies), जन निर्देश (Referendum) और आरम्भण ( Initiative ) है। तात्पर्य यह कि स्विटजरलैंड में अन्य देशो की अपेक्षा जन सप्रभुता का अधिक सफलता तथा पूर्णता से व्यवहृत किया गया है। अगर ससदीय सस्थाएँ ब्रिटेन की और सघात्मक तथा अध्यक्षात्मक सस्थाएँ अमेरिका की देन हैं तो प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक सस्थाएँ स्विटजरलैंड की। ब्रुक्स ने कहा भी है कि स्विटजरलैंड "राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला तथा उसकी सफलता से समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा मिलती है।"[1]

(i) प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र।

द्वितीय, स्विस सविधान में आकर्षण का एक प्रमुख विषय उसकी अनूठी कार्यपालिका (Peculiar Executive) है। शासन व्यवस्था के क्षेत्र का यह स्विटजरलैंड की अपूर्व एव निजी देन है। इसे बहुल कार्यपालिका ( Plural Executive ) कहा जाता है। यह ब्रिटिश और अमरीकी व्यवस्थाओ का अपूर्व समन्वय करती है, अर्थात् मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व और कार्य विधि के स्थायित्व को यह सयुक्त करती है।

(ii) अनूठी कार्यपालिका।

1 'Switzerland is a laboratory of adventurous experiments and her success contributes to the instruction of all republican people ' —*Brooks*

तृतीय, आज के विश्व मे विल्सन की भाषा और जाति के आधार पर 'राष्ट्रीय स्व निर्णय' ( National self determination ) के सिद्धान्त को सर्वमान्यता मिल चुकी है। लेकिन स्विट्जरलैंड ने राष्ट्रीयता के लिए जातीय तथा सांस्कृतिक एकता को आवश्यक बतानेवाले विचारों को गलत सिद्ध कर दिया है। समस्त स्विस जनता एक ही जाति के लोगो से मिलकर नही बनी है, वह कई प्रजातियो, कई भाषाओ और कई धर्मों से मिलकर बनी है, यहाँ तक कि सभी की सभ्यता भी एक नही है। इस विभिन्नता मे ही स्विस राष्ट्र की एकता है, और इस प्रजातीय, धार्मिक और भाषा सम्बन्धी विविधता के बावजूद स्विट्जरलैंड संसार के समक्ष न केवल विलक्षण एकता का उदाहरण उपस्थित करता है, बल्कि ऐसा अपूर्व उदाहरण उपस्थित करता है जिससे इस देश के निवासी यूरोप के सभी देशो के निवासियो से अधिक संयुक्त और सबसे अधिक देशभक्त हैं। ब्रुअक्स के शब्दो मे, स्विटजरलैंड "उन लोगो के मध्य में निकटतम सहयोग की सम्भावनाओं को प्रदर्शित कर चुका है जो किसी समय राजनीतिक रूप मे एक दूसरे से स्वतन्त्र थे और भाषा एव धर्म के अनुसार एक दूसरे से बहुत पृथक हैं।"[1]

(iii) राष्ट्रीय स्व निर्णय का सिद्धान्त गलत।

चतुर्थ, अपनी भौगोलिक स्थिति और छोटे आकार के फलस्वरूप स्विटजरलैंड सदैव यूरोप के युद्धो से अलग रहा है और तटस्थता सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रीय गारन्टी के फलस्वरूप यह सदैव विश्व की हलचलो का केन्द्र रहा है। १८१५ ई० को वियना कांग्रेस ( Congress of Vienna ) ने स्विटजरलैंड की तटस्थता को मान्यता प्रदान की थी और १९२० ई० में राष्ट्रसंघ ( League of Nations ) ने पुन उसको स्वीकार किया था। अत स्विटजरलैंड की वैदेशिक नीति सदैव तटस्थता की नीति रही है।

(iv) तटस्थ राष्ट्र।

## साराश

स्विट्जरलैंड के समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्वों मे उनकी भौगोलिक विलक्षणता, आर्थिक स्थिति भाषा-गत, धार्मिक तथा जातीय विभिन्नतायें और स्विस जाति की एक संयुक्त राष्ट्र की स्थिति है।

स्विट्जरलैंड का संविधान चार प्रमुख राजनीतिक विचारधाराओं से प्रभावित है—(i) उदारवाद, ( ii ) प्रजातन्त्रवाद, ( iii ) गणतन्त्रवाद, ( iv ) संघवाद।

स्विस संविधान का विश्व की प्रमुख शासन-प्रणालियों मे एक अनूठा स्थान है। इसके अनूठापन के अनेक कारण हैं। प्रथम, स्विस गणतन्त्र विश्व का प्राचीनतम तथा सर्वश्रेष्ठ प्रजातन्त्र है। द्वितीय इसकी कार्यपालिका अनूठी है। तृतीय, इसने राष्ट्रीय स्व निर्णय के सिद्धान्त को गलत साबित कर दिया है। चतुर्थ, स्विट्जरलैंड एक तटस्थ राष्ट्र है।

---

1 'Switzerland has demonstrated the possibility or close co-operation between people who at one time were independent of each other politically and who today are widely divided by language and religion "

## प्रश्न

1 "One of the most unique and challenging features of Swiss nationhood is its violation of nationalistic canons of demographic and cultural unity" Discuss

("स्विस राष्ट्र की एक अनोखी विशेषता जातीय और सास्कृतिक एकता के लिए आवश्यक राष्ट्रीय तत्त्वो का उल्लघन है।" समीक्षा कीजिए।)

2 'The Swiss system has demonstrated the possibility of close co-operation between people who at one time were independent of each other politically and who to day are widely divided by language and religion" (Buell) Examine this statement

('स्विस प्रणाली ने उन लोगो के बीच घनिष्ठ सहयोग सम्भव बना दिया जो एक समय राजनीतिक रूप से स्वतन्त्र थे और आज भाषा और धर्म के नाम पर विभाजित हैं।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।)

3 "Switzerland is a laboratory of adventurous experiment and her success contributes to the instructions of all republican people" (Brooks) Elucidate

("स्विट्जरलैंड राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा देती है।" व्याख्या करें।



*"Switzerland is a laboratory of adventurous experiments and her success contributes to the instructions of all republican people"*
*—Brooks*

# २ ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## (Historical Background)

स्थायी मैत्री संघ—स्थायी संघ, संघ में अन्य कैंटनों का प्रवेश।
धर्म-सुधार आन्दोलन—आन्दोलन का प्रभाव, राज्य मण्डल की दुर्बलता।
फ्रांस की राज्यक्रांति—राज्यक्रांति, पूर्वावस्था की प्राप्ति।
आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म—सोंदरबंध, १८४८ का संविधान।
१८४८ का संविधान—संविधान का निर्माण, वर्णन।
१८७४ का संविधान—संविधान का निर्माण।

### १ स्थायी मैत्री-संघ

स्विट्जरलैंड विविधताओं तथा विरोधाभासों का देश है। इसमें पृथक्करण के तत्त्वों का प्रारम्भ से ही बाहुल्य रहा है, लेकिन साथ-ही संयुक्त तथा एकीकरण के तत्त्वों की कमी नहीं रहती है। ये तत्त्व हैं—सामान्य आदर्श तथा उनकी रक्षा के लिए संयुक्त संघर्ष। स्विटजरलैंड का इतिहास इस संघर्ष तथा इसके फलस्वरूप उत्पन्न एकीकरण का इतिहास है। लेकिन सच पूछा जाय तो यह एकीकरण (Unification) का इतिहास नहीं, बल्कि वृद्धिकरण (Aggregation) का इतिहास है।

स्विट्जरलैंड का प्रारम्भिक इतिहास जातियों के आवागमन का इतिहास है। यहां के आदिम निवासी केल्ट (Celtic) जाति के थे। ३ री शताब्दी तक क्रमश इस पर रोमन, अलेमैनियस, फ्रेंच आदि जातियों का आधिपत्य रहा। इस बीच इसमें अनेक स्वतन्त्र राज्य थे जिनमें किसी नियामक केन्द्रीय शक्ति का अभाव था। किन्तु १ अगस्त १२८१ ई० को उरी, स्वेज और अन्टरवाल्डेन नामक तीन स्वतन्त्र एवं सम्प्रभु राज्यों ने अपनी आत्म रक्षा के लिए एक संधि की। फलस्वरूप एक 'स्थायी संघ' (Perpetual League) की स्थापना हुई। इस संघ का उद्देश्य बाह्य आक्रमणों से संगठित होकर रक्षा करना था और आपसी मतभेद तथा कठिनाइयों को पंच फैसले द्वारा दूर करना था। यह कदम भावी स्विस संघ का बीजारोपण था।

## प्रश्न

1 'One of the most unique and challenging features of Swiss nationhood is its violation of nationalistic canons of demographic and cultural unity" Discuss

("स्विस राष्ट्र की एक अनोखी विशेषता जातीय और सास्कृतिक एकता के लिए आवश्यक राष्ट्रीय तत्वो का उल्लघन है।" समीक्षा कीजिए।)

2 'The Swiss system has demonstrated the possibility of close co-operation between people who at one time were independent of each other politically and who to day are widely divided by language and religion" (Buell) Examine this statement

('स्विस प्रणाली ने उन लोगो के बीच घनिष्ठ सहयोग सम्भव बना दिया जो एक समय राजनीतिक रूप से स्वतन्त्र थे और आज भाषा और धर्म के नाम पर विभाजित है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।)

3 "Switzerland is a laboratory of adventurous experiment and her success contributes to the instructions of all republican people" (Brooks) Elucidate

('स्विट्जरलैंड राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता समस्त जनतन्त्रीय देशो को शिक्षा देती है।" व्याख्या करें।

## ३ फ्रांस की राज्य-क्रांति

१७९८ ई० मे फ्रांस की राज्य क्रांति ( French Revolution ) प्रारम्भ हुआ। फ्रांसीसियो ने १७९८ ई० मे राज्य मण्डल के ऊपर हेल्वेटिक गणराज्य ( Helvetic Republic ) की स्थापना की। किन्तु स्विस जनता ने फ्रांस द्वारा थोपे हुए सविधान के विरुद्ध ऐसा सम्मिलित विरोध प्रदर्शित किया कि १८०३ ई० के ऐक्ट ऑफ मेडिएशन ( Act of Mediation, 1803 ) द्वारा नेपोलियन को कैंटनो का सविधान वापस करना पडा। कैंटनो को पुन अपनी पूर्वावस्था प्राप्त हुई। छ नये कैंटनों की स्थापना हुई। नेपोलियन के पतन के पश्चात् वियना की कांग्रेस, १८१५ ई० ( Congress of Vienna, 1815 ) ने स्विटजरलैंड को पुराना राज्यमण्डल दे दिया। तीन नये कैंटन भी सघ मे मिला दिये गये। समस्त कैंटनो की सख्या २२ हो गयी। नये सविधान के अन्तगत 'डाइट' ( Diet ) की शक्ति बढा दी गयी। फलस्वरूप सघ का आधार दृढ हुआ और आधुनिक स्विट्जरलैंड की नीव पडी।

फ्रांस की राज्य-क्रांति और पूर्वावस्था की प्राप्ति।

## ४ आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म

इस प्रकार १७९८ ई० से १८१५ ई० का फ्रांसीसी शासन काल स्विट्जरलैण्ड के लिए वरदान सिद्ध हुआ। इसी काल मे आधुनिक स्विटजरलैंड का जन्म हुआ। अनेक नये कैंटनो के प्रवेश ने देश का आधुनिक आकार दिया। तीन अधिकृत भाषा सम्बन्धी वतमान स्थिति इस काल की देन है। फ्रांस की उदारवादी, प्रजातन्त्रात्मक और सघात्मक विचारधारा का स्विस-शासन व्यवस्था पर स्पष्ट प्रभाव पडा। १८१५ ई० के समझौते ने विभिन्नता मे एकता की स्थापना की। लेकिन यह समझौता भी अधिक लोकप्रिय न हो सका और फ्रांस की १८३० ई० की उदारवादी क्रांति से प्रभावित होकर स्विट्जरलैड मे भी जन आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। १८४५ ई० मे ७ कैथोलिक बहुमतवाले कैण्टनो ने अपना पृथक् सघ ( League ) बनाया जिसका सोंदरबन्द ( Sonderbund ) नाम पडा। फलत स्विट्जरलैण्ड मे पुन गृह युद्ध की ज्वाला भडक उठी। अन्त में, प्रोटेस्टेंट बहुमत वाले कैंटनो अर्थात् राष्ट्रीय एकता के आन्दोलन की विजय हुई। देश के आंतरिक कलह और १८४८ ई० के उदारवादी आन्दोलन से प्रभावित होकर स्विस 'डाइट' ( Diet ) ने एक नया सविधान स्वीकार किया जिसका उद्देश्य सुदृढ और पूर्ण सगठित केन्द्रीय शासन की स्थापना करना था।

## ५ १८४८ का सविधान

१८४८ ई० के सविधान ( The Constitution of 1848 ) का निर्माण अमेरिका के सविधान को आदर्श मानकर किया गया था। यह कैंटनो की प्रभुसत्ता सघ की बढती हुई शक्ति के बीच समझौते का परिणाम था। इस सविधान द्वारा यह प्रयत्न किया गया कि कैंटन उस सीमा तक प्रभु-राज्य बने रहें जहाँ तक कि सघीय सविधान उन्हें प्रभुसत्ता प्रदान कर सके। सघ की शक्ति कतिपय सामान्य (Common) विषयो तक रही, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, डाक व्यवस्था आदि। सघ शासन को चलाने के लिए सघीय सस्थाओं की व्यवस्था की गयी। कार्यपालिका शक्ति एक

वास्तव मे स्विट्ज़रलैंड का यही जन्म हुआ। सम्भवत यह नाम स्वेज (*Schwyz*) राज्य के नाम से लिया गया।

सघ की स्थापना के बाद कई सौ वर्ष इसके विस्तार दृढता के वर्ष थे। सघ म अन्य अनेक कैण्टनों ने प्रवेश किया। कई वर्षों के लगातार सघर्ष के पश्चात् १३१५ ई० मे सघ के सदस्यों ने आस्ट्रिया को पराजित किया। अगले ४० वर्षों म प्रारम्भिक तीन कैण्टनो के सघ में पाँच अन्य कैण्टन सम्मिलित हुए। फलत १३५३ ई० में स्थायी मैत्री सघ आठ कैण्टनो का राज्यमडल (Confederation) बन गया। लेकिन राज्यमडल के सदस्यो मे आपसी मतभेद और फूट बनी रही। १४४२ से १४५० ई० के बीच भीषण गृह युद्ध हुआ। अन्त म, १४८१ ई० मे कैण्टनो के प्रतिनिधियों ने स्टैंज सम्मेलन मे यह निश्चय किया कि किसी भी कैण्टन मे अशान्ति के समय केवल राज्य मण्डल ही हस्तक्षेप करेगा। उसी वर्ष फ्राइबर्ग और सौलोथर्न १५०१ ई० मे उत्तरी नगर बाजेल तथा शाफाहाउस और १५१३ ई० मे अपेंजल नामक कैण्टनो ने सघ मे प्रवेश किया। फलत राज्यमडल के सदस्यो की सख्या १३ हो गयी।

**सघ म अन्य कैंटनो का प्रवेश।**

## २ धर्मसुधार आन्दोलन के प्रभाव

लेकिन सुधारवादी आन्दोलन ने राज्य सघ की एकता पुन भग कर दी। अन्य देशो की भाँति स्विट्ज़रलैंड मे भी कैथोलिक तथा प्रोटेस्टेंट राज्यो में सघर्ष छिड गया, फिर भी सघ की एकता बनी रही। तदुपरान्त तीस वर्षीय युद्ध प्रारम्भ हुआ जिसमें स्विट्ज़रलैंड तटस्थ रहा। वेस्टफेलिया की सधि, १६४८ (Treaty of Westphalia, 1648) ने इसको रोमन साम्राज्य से मुक्त कर एक स्वतन्त्र सप्रभुता सम्पन्न राज्य के रूप मे मान्यता प्रदान की। १७१२ ई० मे दूसरा गृह युद्ध छिडा जिसने स्विस राज्य सघ को पुन दुर्बल बना दिया।

फ्रांसीसी क्रांति (१७८९) के समय तक स्विस कैण्टनो के बीच पूर्ण एकता न आ सकी थी, उसमे अभी भी पर्याप्त विभिन्नता थी। फलस्वरूप स्विट्ज़रलैंड का एक पूर्ण तथा सगठित राष्ट्र के रूप मे विकास न हो पाया था। स्विस राज्य सघ केवल एक भौगोलिक सत्ता (Geographical expression) मात्र थी। कैण्टनो की शासन प्रणालियो में प्रचुर विभिन्नता थी। ९ कैण्टनो मे विशुद्ध प्रजावादी तथा ४ कैण्टनों में कुलीनतन्त्रात्मक सरकारें थीं। शासन-पद्धति की विभिन्नता के साथ साथ उनमे धार्मिक भिन्नता भी थी। इन विभिन्नताओं के अतिरिक्त राज्य सघ की सबसे बडी दुर्बलता केन्द्रीय सरकार का अभाव था। सघ शासन का एक मात्र अग था—'डाइट' (Diet) लेकिन वह भी अप्रभावशाली सस्था थी। प्रतिनिधि अपने कैण्टनो द्वारा दिये गये आदेशों के अनुसार ही कार्य करते थे और जो कैण्टन बहुमत निर्णय से असहमत होता, उसपर वह निर्णय लागू नही होता था। अन्य सघीय सस्थाओ—कार्यपालिका, सेना, जनपदाधिकारी राष्ट्रीय नागरिकता का पूर्ण अभाव था। अत रैपर्ड का कहना ठीक ही है कि प्रत्येक कैंटन आन्तरिक सगठन तथा विदेशी मामलों में पूर्णरूपेण स्वतन्त्र था। इसलिए बहुत से इतिहासकारों ने तो इस सघ को राज्य तक नही माना है। ब्राइस का कहना है कि इस समय स्विट्ज़रलैंड का केन्द्रीय शासन 'आर्टिकिल्स ऑफ कन्फेडरेशन' के अन्तर्गत सचालित सयुक्त-राज्य अमेरिका के केन्द्रीय शासन से भी अधिक शक्तिहीन था।

**राज्यमडल की दुर्बलता**

## ३ फ्रांस की राज्य-क्रांति

१७९८ ई० मे फ्रांस की राज्य क्रांति ( French Revolution ) प्रारम्भ हुआ। फ्रांसीसियो ने १७९८ ई० मे राज्य मण्डल के ऊपर हेल्वेटिक गणराज्य ( Helvetic Republic ) की स्थापना की। किन्तु स्विस जनता ने फ्रांस द्वारा थोपे हुए संविधान के विरुद्ध ऐसा सम्मिलित विरोध प्रदर्शित किया कि १८०३ ई० के ऐक्ट ऑफ मेडिएशन ( Act of Mediation, 1803 ) द्वारा नेपोलियन को कैंटनो का संविधान वापस करना पडा। कैंटनो को पुन अपनी पूर्वावस्था प्राप्त हुई। छ नये कैंटनों की स्थापना हुई। नेपोलियन के पतन के पश्चात् वियना की कांग्रेस, १८१५ ई० ( Congress of Vienna, 1815 ) ने स्विटजरलैंड को पुराना राज्यमण्डल दे दिया। तीन नये कैंटन भी संघ मे मिला दिये गये। समस्त कैंटनो की संख्या २२ हो गयी। नये संविधान के अन्तर्गत 'डाइट' ( Diet ) की शक्ति बढा दी गयी। फलस्वरूप संघ का आधार दृढ हुआ और आधुनिक स्विट्जरलैंड की नींव पडी।

फ्रांस की राज्य-क्रांति और पूर्वावस्था की प्राप्ति।

## ४ आधुनिक स्विट्जरलैंड का जन्म

इस प्रकार १७९८ ई० से १८१५ ई० का फ्रांसीसी शासन काल स्विट्जरलैण्ड के लिए वरदान सिद्ध हुआ। इसी काल मे आधुनिक स्विटजरलैंड का जन्म हुआ। अनेक नये कैंटनो के प्रवेश ने देश का आधुनिक आकार दिया। तीन अधिकृत भाषा सम्बन्धी वर्तमान स्थिति इस काल की देन है। फ्रांस की उदारवादी, प्रजातन्त्रात्मक और संघात्मक विचारधारा का स्विस शासन व्यवस्था पर स्पष्ट प्रभाव पडा। १८१५ ई० के समझौते ने विभिन्नता मे एकता की स्थापना की। लेकिन यह समझौता भी अधिक लोकप्रिय न हो सका और फ्रांस की १८३० ई० की उदारवादी क्रांति से प्रभावित होकर स्विट्जरलैंड मे भी जन-आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। १८४५ ई० मे ७ कैथोलिक बहुमतवाले कण्टनो ने अपना पृथक् संघ ( League ) बनाया जिसका सोंदरबन्द ( Sonderbund ) नाम पडा। फलत स्विटजरलैण्ड मे पुन गृह-युद्ध की ज्वाला भडक उठी। अन्त में, प्रोटेस्टेंट बहुमत वाले कैंटनो अर्थात् राष्ट्रीय एकता के आन्दोलन की विजय हुई। देश के आंतरिक कलह और १८४८ ई० के उदारवादी आन्दोलन से प्रभावित होकर स्विस 'डाइट' ( Diet ) ने एक नया संविधान स्वीकार किया जिसका उद्देश्य सुदृढ और पूर्ण संगठित केन्द्रीय शासन की स्थापना करना था।

## ५ १८४८ का संविधान

१८४८ ई० के संविधान ( The Constitution of 1848 ) का निर्माण अमेरिका के संविधान को आदर्श मानकर किया गया था। यह कैंटनो की प्रभुसत्ता संघ की बढती हुई शक्ति के बीच समझौते का परिणाम था। इस संविधान द्वारा यह प्रयत्न किया गया कि कैंटन उस सीमा तक प्रभु-राज्य बने रहें जहाँ तक कि संघीय संविधान उन्हें प्रभुसत्ता प्रदान कर सके। संघ की शक्ति कतिपय सामान्य (Common) विषयो तक रही, जैसे—वैदेशिक सम्बन्ध, डाक व्यवस्था आदि। संघ शासन को चलाने के लिए संघीय संस्थाओं की व्यवस्था की गयी। कार्यपालिका शक्ति एक

संघीय परिषद् (Federal Council) में निहित की गयी जो एक बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) थी। व्यवस्थापिका शक्ति द्विसदनात्मक संघीय मण्डल (Federal Assembly) में निहित की गयी—एक सदन जनसंख्या के आधार पर और दूसरा सदन कैंटनों की समता के आधार पर संगठित था। राष्ट्र की न्यायपालिका संघीय न्यायाधिकरण (Federal Tribunal) में निहित की गयी। संविधान ने कैंटनों को अपने प्रदेशों में पूर्ण प्रभुता के उपयोग का अधिकार दिया लेकिन अशान्ति या युद्ध की सम्भावना या स्थिति के समय केन्द्रीय सरकार हस्तक्षेप कर सकती थी।

## ६ १८७४ का संविधान

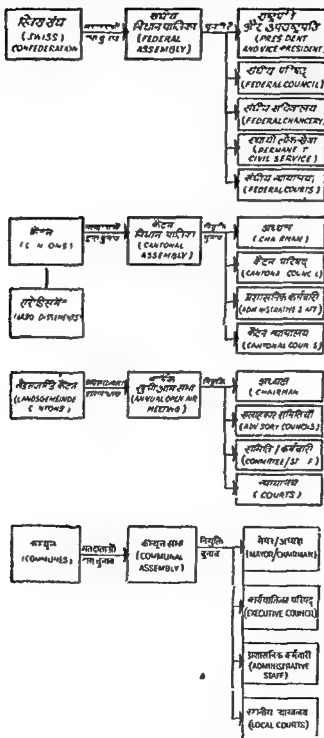
यद्यपि १८४८ ई० के संविधान ने स्विट्जरलैंड को एक युक्तिसंगत तथा आधुनिक संविधान दिया, फिर भी यह अधिक दिनों तक कार्यशील न रहा। रैडिकल लोग (Radicalists) इस संविधान के विरुद्ध थे। वे केन्द्र को अधिक शक्तिशाली बनाना चाहते थे। उन्हें जनता का पर्याप्त समर्थन प्राप्त हुआ। फलतः १८७४ ई० में संघीय संसद् ने नया संविधान तैयार किया जिसका जनमत संग्रह द्वारा अनुमोदन हुआ। २९ मई, १८७४ ई० को नया संविधान प्रभावी हुआ। यही संविधान आज भी स्विट्जरलैंड में वर्तमान है। इस संविधान द्वारा कैंटनों की स्वतन्त्रता पहले की अपेक्षा कम कर दी गयी और न्यायपालिका की स्वतन्त्रता की स्थापना के भी प्रयास किये गये। जनमत संग्रह की व्यवस्था को विस्तृत किया गया। १८७४ ई० से लेकर अबतक संविधान में अनेक बार संशोधन हुए हैं जिनके परिणामस्वरूप केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को प्रश्रय मिला है, लेकिन संविधान में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं हुआ है।

## सारांश

स्विट्जरलैंड का प्रारम्भिक इतिहास जातियों के आवागमन का इतिहास है। १ अगस्त, १२९१ को तीन स्वतन्त्र तथा सप्रभु राज्यों ने 'स्थायी संघ' की स्थापना की। वास्तव में स्विट्जरलैंड का जन्म हुआ। संघ की स्थापना के कई सौ वर्ष इसके विस्तार तथा दृढ़ता के वर्ष थे। संघ में क्रमशः अन्य अनेक कैंटनों ने प्रवेश किया। १३५३ ई० में स्थायी मैत्री संघ आठ कैंटनों का राज्य मण्डल (Confederation) बन गया। १५१३ ई० में राज्य मण्डल के सदस्यों की संख्या तेरह हो गयी। लेकिन धर्मसुधार आन्दोलन ने राज्य-संघ की एकता को पुनः भंग कर दिया। १६४८ ई० में वेस्टफालिया की सन्धि ने इसे एक स्वतन्त्र एवं सप्रभुता सम्पन्न राज्य के रूप में मान्यता प्रदान की। फ्रांस की राज्य-क्रान्ति (French Revolution, 1789) के समय तक स्विस राज्य मण्डल अत्यधिक दुर्बल था। क्रान्ति ने उसकी एकता को और भी छिन्न-भिन्न कर दिया। वियना कांग्रेस, १८१५ (Congress of Vienna 1815) ने स्विट्जरलैंड को पुराना राज्य मण्डल दे दिया। राज्य पुनः दृढ़ हो गया। पुनः गृह-युद्ध की ज्वाला भड़की, लेकिन अन्त में राष्ट्रीय एकता के समर्थकों की जीत हुई। १८४८ ई० में एक नये संविधान का निर्माण हुआ। इस संविधान के स्थान पर १८७४ ई० में दूसरा संविधान प्रभावित हुआ जो आज भी लागू है।

# स्विट्जरलैंड के शासन का ढाँचा

स्विट्जरलैंड में स्थानीय शासन की एजेंसियाँ
( AGENCIES OF LOCAL GOVERNMENT IN SWITZERLAND )



## प्रश्न

1 Trace the history of constitutional development of Switzerland since 1798

(१७६८ से स्विटजरलैंड के सवैधानिक इतिहास का वणन कीजिए।)

2 "Switzerland in usually said to have been born in 1291" ( Rappard ) Do you agree with this statement

("स्विटजरलड का जन्म १२६१ ई० में हुआ।" क्या आप इस उक्ति से सहमत हैं ?)

3 "The historical and geographical factors have greatly moulded the course of constitutional development of Svitzerland" Examine the statement

("ऐतिहासिक एव भौगोलिक तथ्यो ने स्विट्जरलड के सवैधानिक विकास के रूप को प्रभावित किया है।" इस कथन की विवेचना करें।

— o —

*"The purpose for which the confederation is formed to secure the independence of the fatherland as against foreign nations to maintain peace and order within, to protect the liberty and rights of the confederation and to foster their common welfare"*
*—Art 2 of the Swiss Constitution*

# ३ स्विस संविधान की विशेषताएँ
## ( Characteristics of the Swiss Constitution )

सविधान की विशेषताएँ—एक लम्बा प्रलेख, लिखित एव निर्मित सविधान, उदारवाद का प्रभाव, प्रजातन्त्रवाद, सदैव गणतन्त्र, सघीय शासन-व्यवस्था, जटिल सविधान, मूल अधिकार, गतिशील सविधान, सघीय कार्यपालिका, सघीय विधान मडल, सघीय न्यायमडल, राष्ट्र भाषाएँ।

स्विस सघीय व्यवस्था—राज्यमडल नहीं, स्विट्जरलैंड सच्चे अर्थों मे सघ है—द्वैध शासन व्यवस्था, शक्तियो का वितरण, सविधान की सर्वोच्चता, स्वतन्त्र न्यायपालिका।

कैंटनों का सघ में स्थान—सवैधानिक उपबन्ध का विश्लेषण, केन्द्र की ऊपरी स्थिति, कटनो का महत्त्व कम नहीं, निष्कर्ष।

केन्द्र की शक्ति मे वृद्धि—केन्द्रीकरण का प्रभाव।

सविधान मे सशोधन—सशोधन पद्धतियाँ, सवैधानिक जनमत सग्रह, सवैधानिक आरम्भण, मूल्याकन।

### १ सविधान की विशेषताएँ
### ( Characteristics of the Constitution )

स्विस सविधान एक अनूठा सविधान है। विश्व के अन्य प्रमुख सविधानो की भाँति वह भी शासन कला के मौलिक प्रयोग में से एक है। यदि इगलैंड ने ससदीय पद्धति, अमेरिका ने अध्यक्षात्मक और सघीय पद्धति, रूस ने सोवियत पद्धति को जन्म दिया है तो स्विट्जरलैंड ने भी प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक पद्धति और बहुल कार्यकारिणी जैसी नवीन सस्थाओ का आविष्कार किया है। इनकी अनेको विशेषताएँ मौलिक तथा विलक्षण हैं। यह न तो विशुद्ध ससदात्मक है और न विशुद्ध अध्यक्षात्मक, बल्कि दोनो का सयोग है। इसमे प्रजातन्त्र का विशुद्धतम रूप देखने को मिलता है। इसकी सघीय व्यवस्था भारत तथा अमेरिका की सघीय व्यवस्थाओं के बीच का रास्ता अपनाती है। तात्पर्य यह कि मूलत स्विस शासन प्रणाली उदार प्रजातन्त्रवादी, गणतन्त्रात्मक तथा सघीय है। अब हम प्रत्येक विशेषता पर अलग-अलग विचार करेंगे।

स्विस संविधान एक लम्बा प्रलेख ( a long document ) है। यद्यपि यह अमेरिकी संविधान से कई गुना बड़ा है, फिर भी भारतीय संविधान का केवल आठवाँ भाग है। इसमें १२३ धाराएँ हैं जबकि अमरीकी संविधान मे ७ धाराएँ तथा भारतीय संविधान मे ३९५ धाराएँ और ९ परिशिष्ट हैं। स्विस संविधान के निर्माता संघ सरकार तथा कैंटनो के बीच शक्तियों का स्पष्ट वितरण चाहते थे, अत उन्होने संविधान मे उन साधारण बातों पर भी ध्यान दिया जिन्हें सामान्य विधेयको के अधिकार क्षेत्रो मे रहना चाहिये था, जैसे—मछली पकडना, शिकार खेलना, जुआ, पशुओ की बीमारी आदि।

(i) एक लम्बा प्रलेख।

साधारणत संविधान के दो वर्ग किये जाते हैं—लिखित और अलिखित संविधान (Written and enacted Constitution)। लिखित संविधान के अन्तर्गत राज्य जीवन के मूल सिद्धांत, नियम, अधिकार तथा कर्त्तव्य, सरकार के संगठन, कार्य आदि लिपिबद्ध रहते हैं, जबकि अलिखित संविधान, रीतिरिवाजों, जनश्रुतियो, परम्परागत व्यवहारों और पूर्व दृष्टान्तो पर आधारित होता है। यद्यपि संविधान के लिखित और अलिखित वर्गीकरण को अब गलत बताया जाने लगा है, फिर भी दोनो वर्गों मे एक मौलिक भेद है। अलिखित संविधान विकसित होते हैं। वे किसी एक समय किसी निश्चित संविधान सभा द्वारा निर्मित न किये जाकर काल चक्र के साथ प्रथाओ व परम्पराओ द्वारा विकसित होते रहते हैं। परन्तु इसके विपरीत एक लिखित संविधान के लिए यह आवश्यक है कि वह किसी निश्चित संविधान सभा द्वारा किसी निश्चित समय मे निर्मित हुआ हो। इस दृष्टिकोण से संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह स्विट्जरलैंड का एक लिखित एवं निर्मित संविधान है। इसकी रचना १४ सदस्यो के एक आयोग ने १७ फरवरी से ८ अप्रैल १८४८ ई० तक निरन्तर तक वितर्क और वाद-विवाद के बाद की। तदुपरान्त, राज्यमण्डल की डाइट ने इसे स्वीकार किया। इस संविधान मे १८७४ ई० में व्यापक परिवर्त्तन लाये गये। यही परिवर्द्धित संविधान आज भी विद्यमान है।

(ii) लिखित एवं निर्मित संविधान।

स्विस संविधान के निर्माता १९ वीं शताब्दी के व्यक्तिवाद तथा उदारवाद से काफी प्रभावित हुए। उदारवाद से अभिप्राय उस विचारधारा से है जो व्यक्ति, उसकी स्वतन्त्रता तथा उसके अधिकारो का समर्थन करती है और राज्य को उनके रक्षार्थ केवल एक साधन स्वीकार करती है। संविधान की भाषा तथा वाक्यावली पर पग-पग पर इस विचार-धारा की अमिट छाप मिलती है। संविधान निर्माता चाहते थे कि व्यक्ति को उन सभी अकुशकारी तथा मर्यादित करनेवाले प्रभावों से मुक्त रखा जाय जो उस काल को वर्ग सम्बन्धी और कुलीनतन्त्री व्यवस्था के कारण लोगो को आक्रान्त कर रहे थे। इसी उद्देश्य से उन्होने संविधान मे नागरिक अधिकारों की सुरक्षा की व्यवस्था की। यद्यपि अमेरिका और भारत के संविधानो के अनुरूप स्विट्जरलैंड के संविधान मे कोई अधिकार पत्र ( Bill of Rights ) अलग अध्याय के रूप में नही पाया जाता, परन्तु इसके विभिन्न अनुच्छेद व्यक्ति के अधिकारो का उल्लेख करते हैं। नागरिकों को प्रतिवेदन, धर्म, भाषण, समाचारपत्रो और संगठनों के सम्बन्ध में पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त है, विधि के समक्ष वे सभी समान हैं, उन्हें पूर्ण आर्थिक स्वतन्त्रता भी दी गयी है। निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त करने तथा

(iii) उदारवाद का प्रभाव।

देश के किसी भी भाग में बसने की स्वतन्त्रता भी उल्लेखनीय है। यद्यपि उदारवाद का आर्थिक रूप 'यद्भाव्यम्' नीति ( laissez faire ) या पूँजीवाद है, लेकिन स्विस संविधान ने जनकल्याण तथा सामाजिक सुरक्षा के उपबन्धों द्वारा संशोधित कर इसे लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State ) का रूप दे दिया है।

प्रजातन्त्रवाद (Democracy) का स्विट्जरलैंड में विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखने को मिलता है। स्विस संविधान के रोम रोम में प्रजातन्त्र व्याप्त है। यहाँ तक कि स्विट्जरलैंड और

**(iv) प्रजातन्त्रवाद आधार के रूप में।**

प्रजातन्त्र—इन दोनों शब्दों को पर्यायवाची माना जाने लगा है। लार्ड ब्राइस ने कहा भी है कि "आधुनिक सच्चे प्रजातन्त्रों में स्विट्ज़रलैंड में ऐसा प्रजातन्त्र है जिसका सर्वप्रथम अध्ययन किया जाना चाहिए।"[1]

ब्राइस ने इसके दो कारण बतलाये हैं —(१) स्विटजरलैंड सबसे प्राचीन प्रजातन्त्र है और (२) इस देश में जितना प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों का विकास तथा सफल प्रयोग हुआ है उतना विश्व के किसी भी अन्य देश में नहीं। यहाँ पर शासन का आधार जनता का निर्णय है। राज्य की अन्तिम शक्ति जनता में निहित है। विधि के समक्ष सभी नागरिक समान हैं, सबों को मताधिकार प्राप्त है और सभी संस्थाओं के संगठन का आधार निर्वाचन है। राजनीतिक सत्ता का आधार स्थानीय स्वशासनिक संस्थाएँ हैं। नगर संस्था (Commune) राष्ट्र की सबसे छोटी राजनीतिक इकाई है और उसके सार्वजनिक जीवन का केन्द्र बिन्दु है। इतना ही नहीं, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के व्यापक प्रयोग द्वारा स्विस प्रजातन्त्र को पूर्ण विशुद्ध बना दिया गया है। [illegible] ( Initiative ), जनमत संग्रह ( Referendum ), और लड्सजीमेएण्ड ( [illegible] ) के प्रयोग द्वारा सर्वसाधारण की इच्छा को सर्वोपरि स्थान दिया गया है। [illegible] में ही नहीं, बल्कि आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में भी स्विटजरलैंड [illegible] है। विधि या व्यवहार में किसी प्रकार का सामाजिक विभेद नहीं बरता जाता है [illegible] मध्यवर्गीय हैं, न तो कोई बहुत अमीर है और न कोई बहुत गरीब।

स्विस शासन प्रणाली का अन्य मूल सिद्धांत गणतन्त्रवाद है। [illegible] ( Republic ) का अर्थ है कि सरकार का प्रत्येक पद साधारण जनता के लिए [illegible]। कोई भी

**(v) सदैव गणतन्त्र।**

पद जन्मजात या वंशानुगत [illegible] हो। स्विट्जरलैंड में सरकार का कोई [illegible] नियुक्त या निर्वाचित न [illegible]। [illegible] स्थापना नहीं हुई। यह सदा से ही गणतन्त्र [illegible]।

स्विटजरलैंड एक संघात्मक राज्य ([illegible]) है। [illegible] इसे एक परिसंघ (Confederation) [illegible] संघात्मक [illegible]

**(vi) संघीय शासन व्यवस्था।**

[illegible]

1 "Among [illegible] land has the high[illegible]

विधियाँ, प्रथाएँ, परम्पराएँ, इतिहास और अपने निजी विचार हैं। इसके अतिरिक्त, स्विस-परिसंघ का संविधान लिखित तथा अनाम्य है। इसमें केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों के मध्य अधिकारों का विभाजन किया गया है। केन्द्रीय विधानमंडल द्विसदनात्मक है जिसके एक सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। संविधान की सर्वोपरिता को भी कुछ हद तक स्वीकार किया गया है। हाँ, सिर्फ न्यायपालिका को यह प्रधानता प्राप्त नहीं है जो अमेरिका में उसे दिया गया है। संघ के इन लक्षणों को विद्यमान देखते हुए ही ह्वेयर ने स्विट्जरलैंड को एक पूर्णतः संघीय राज्य माना है।

(vii) जटिल संविधान।

स्विस संविधान को एक अनम्य (Rigid) संविधान कहा गया है। ऐसे संविधान जिनमें संशोधन करने के लिए साधारण कानून बनाने की पद्धति से भिन्न किसी विशेष पद्धति की आवश्यकता पड़ती है, अनाम्य कहे जाते हैं। इस अर्थ में स्विस संविधान अनाम्य है, क्योंकि उसमें संशोधन लाने के लिए एक विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था की गयी है। संविधान की जटिलता और अधिक बढ़ जाती है क्योंकि संशोधन की यह विशेष प्रक्रिया बहुत जटिल है। फिर भी अमरीकी संविधान से इसे कम जटिल कहना ही उचित होगा।

(viii) मूल अधिकार।

नागरिक अधिकारों की सुरक्षा की समस्या अनन्तकाल से एक समस्या बनी हुई है। आधुनिक युग में इनकी सुरक्षा के उद्देश्य से संविधान में इन्हें उल्लिखित कर दिया जाता है तथा उनकी रक्षा की गारंटी दी जाती है। भारत, अमेरिका आदि के संविधानों में इसी प्रकार की व्यवस्था का अनुकरण किया गया है और 'अधिकार पत्रों (Bill of Rights) का उल्लेख किया गया है। लेकिन स्विटजरलैंड में औपचारिक अधिकार पत्र का अभाव है। फिर भी बीसियों अनुच्छेद में सारे प्रलेख बिखरे पड़े हैं जो व्यक्तियों को ईमान, सद्विवेक और धर्म-प्रचार की स्वतन्त्रता, संगठन की स्वतन्त्रता, सम्पत्ति धारण की स्वतन्त्रता और विधि के समक्ष सभी की स्वतन्त्रता, आदि की गारंटी करते हैं। लेकिन यहाँ यह तथ्य स्मरणीय है, जबकि भारत तथा अमेरिका में मूल अधिकारों की रक्षा का भार एक स्वतन्त्र न्यायालय को सौंपा गया है, स्विटजरलैंड में ऐसा नहीं है। शासन संचालन पर जनता का इतना कठोर नियन्त्रण है कि इसकी आवश्यकता भी नहीं समझी जाती।

(ix) गतिशील संविधान।

स्विस संविधान एक जीवित गतिशील (dynamic) प्रलेख है। मौलिक उपबन्धों द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत यह अपने को समय के अनुकूल बदलता रहा है। संविधान की आत्मा को छुए बिना संशोधनों द्वारा इसमें परिवर्तन किया गया है। फलतः समय की गति के साथ यह भी विकासशील रहा है। आज भी इसका आधार उदारवाद है। लेकिन संशोधन तथा विधेयकों द्वारा उदारतावाद के आर्थिक पहलू पूँजीवाद को लोक-कल्याणकारी राज्य के रूप में बदल दिया गया है। १८७७, १९०८ तथा १९२० ई० में अनेक अधिनियमों द्वारा औद्योगिक शोषण का अन्त कर दिया गया है। इसी प्रकार १८६७ तथा १९१३ ई० के स्वास्थ्य सम्बन्धी अधिनियमों द्वारा जनता की रक्षा बीमारियों से की गयी है और १८८५, १९०८, १९३० ई० में नशाबन्दी अधिनियम और १९२० ई० के जुआ निरोधक अधिनियम द्वारा व्यक्ति की

सामाजिक रक्षा की गयी है लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि राज्य के बढ़ते हुए कार्य ने व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर आघात किया है। स्विस की जनता अपनी स्वतन्त्रता पर आघात करनेवाले विधेयकों का सदा विरोध किया है।

**(x) संघीय कार्यपालिका**

स्विस संविधान की संघीय परिषद ( Federal Council ) उसकी एक अनूठी विशेषता[1] है। यह एक बहुल कार्यपालिका ( Plural or Collegiate Executive ) है जिसमें ७ सदस्य होते हैं। सदस्यों का निर्वाचन ४ वर्षों के लिए संघीय विधान-सभा ( Federal Assembly ) द्वारा होता है। इन सभी सदस्यों की स्थिति समान होती है। इनमें प्रत्येक व्यक्ति बारी-बारी से एक वर्ष के लिए परिषद् प्रधान होता है। परिषद् को ही संघ का राष्ट्रपति भी कहा जाता है। लेकिन यह राष्ट्रपति वस्तुतः राष्ट्र का प्रधान नहीं होता है, उसमें तथा परिषद् के अन्य सदस्यों में कोई अन्तर नहीं होता और वह किसी भी प्रकार परिषद् के अन्य सदस्यों की अपेक्षा राष्ट्र के शासन संचालन के लिए अधिक उत्तरदायी नहीं होता। वह केवल राष्ट्र की सर्वोच्च अधिशासी समिति ( Executive Committee ) का सभापति मात्र होता है और इस स्थिति से वह औपचारिक प्रधान के रूप में उन अनुष्ठानिक क्रिया कलापों को करता है जिन्हें अन्य देशों के राज्य प्रधान करते हैं। इस प्रकार परिषद् के सभी सदस्यों की स्थिति समान है। यह संस्था राष्ट्र की प्रधान कार्यपालिका और देश का सर्वोच्च शासक है। राष्ट्र की समस्त कार्यपालिका की शक्ति इसमें निहित है।

**(xi) संघीय विधानमंडल**

स्विट्जरलैंड का संघीय विधानमंडल द्विसदनात्मक है। उच्च सदन अथवा राज्य सभा ( Council of States ) कैंटनों का प्रतिनिधित्व करती है और निम्न सदन अथवा राष्ट्रीय परिषद् ( National Council ) सर्वसाधारण का प्रतिनिधित्व करती है। स्ट्रांग ने कहा है कि "स्विस विधानमंडल भी स्विस कार्यपालिका के समान ही अनोखा है।"

**(xii) संघीय न्याय-मंडल**

स्विस संविधान में सर्वोच्च न्यायालय की भी व्यवस्था है। जिसे संघीय न्यायाधिकरण ( Federal Tribunal ) कहते हैं। लेकिन अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति से इसकी स्थिति एकदम भिन्न है। अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय संविधान का संरक्षक है, वह विधियों को असंवैधानिक घोषित कर सकता है। इसके विपरीत, स्विटजरलैंड में संविधान के निर्वाचन का अधिकार संघीय विधान सभा को प्राप्त है। संघीय न्यायाधिकरण केवल एक न्यायालय मात्र है, न कि राष्ट्रीय न्याय-व्यवस्था के ऊपर सर्वोच्च न्यायालय।

स्विस संविधान की अन्तिम विशेषता भाषा सम्बन्धी है। स्विट्जरलैंड एक बहुभाषा भाषी

१ इस अनोखापन के कई कारण हैं। प्रथम विश्व में स्विस विधानमंडल ही ऐसा विधान-मंडल है जिसके उच्च सदन के कर्त्तव्य निम्न सदन के कर्त्तव्यों के पूर्ण समान हैं। द्वितीय, शक्तियों के पृथकरण सिद्धान्त के विरुद्ध विधानमंडल को व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायिक सभी शक्तियाँ दी गयी हैं। तृतीय, विधानमंडल द्वारा पारित अधिकांश विधियों के लिए जनमत संग्रह (referendum) आवश्यक है।

देश है। इसमे विभिन्न जातियाँ है जो विभिन्न भाषाएँ बोलती है। सविधान प्रमुख भाषाओं को स्वतन्त्रता की गारटी देता है, किसी उद्देश्य से सविधान ने चार भाषाओं को राष्ट्र भाषा घोषित किया है, ये भाषाएँ है—जर्मन, फ्रेंच, इटालियन, और रोमाश। इसके विपरीत भारत मे सिर्फ एक भाषा हिन्दी को राष्ट्रभाषा की श्रेणी में रखा गया है, लेकिन अन्य क्षेत्रीय भाषाओं को भी विकसित करने की पूर्ण स्वतन्त्रता दी गयी है।

(xiii) राष्ट्र भाषायें

निष्कर्ष —इस प्रकार स्विस सविधान एक मौलिक तथा अनूठा सविधान है। सविधानवाद को इसकी अनेक देनें हैं। यह अन्य देशो से विभिन्न एक आदर्श तथा मौलिक शासन-व्यवस्था की रचना करता है। पृथक्करण की प्रवृत्तियों पर विजय प्राप्त करते हुए यह अनेकता में एकता की स्थापना करता है।

## २ स्विस सघीय व्यवस्था

( The Swiss Federal System )

सघात्मक व्यवस्था आधुनिक युग की सर्वाधिक प्रचलित व्यवस्था है। यह स्वतन्त्रता तथा एकता को समन्वित करती है। विभिन्नताओं तथा विरोधाभासो से भरे हुए राष्ट्र के लिए यह सबसे सुयोग्य तथा सफल व्यवस्था समझी गयी है। अमेरिका, आस्ट्रेलिया, कनाडा, भारत, सोवियत सघ आदि देशो में इसका प्रयोग किया गया है। स्विटजरलैंड में भी सघीय व्यवस्था ही अपनायी गयी है।

## स्विस राज्यमडल

( The Swiss Confederation )

सविधान में स्विट्जरलैंड को राज्य मडल ( Confederation ) कहा गया है। लेकिन व्यवहारत स्विट्जरलैंड एक राज्यमडल नहीं, अपितु सघ राज्य है। इसे राज्यमडल की उपाधि देना अनुपयुक्त होगा। राज्यमडल राज्यों का एक ढीला-ढाला सघ है जिसमे सशक्त केन्द्रीय सत्ता का अभाव रहता है और जिसके विघटन की पूरी सम्भावना रहती है। डा० बी० एम० शर्मा ने सघ और राज्यमडल के बीच अन्तर बतलाते हुए कहा है कि सघ राज्य में केन्द्रीय सरकार क्षेत्रीय सरकारो से स्वतन्त्र रहती है जबकि राज्य मडल मे केन्द्रीय सरकार क्षेत्रीय सरकारों के अधीनस्थ रहती है।[1] स्विटजरलैंड की संघात्मकता का परीक्षण करने पर यह ज्ञात होता है कि वह एक राज्यमडल नहीं, बल्कि सघ है। वह ढीला ढाला सघ नहीं है। सविधान की प्रस्तावना म

राज्य मडल नहीं।

1 "The powers of government are divided between the general and regional governments whether in a confederation or a federation, but in a federation the division make the general government independent of the regional governments in a confederation the division of powers leaves the general government still subordinate to the units which continue their independence and sovereignty —B M Sharma,

संघ सरकार की दृढता पर ओर दिया गया है—"स्विस राज्य मडल की स्थापना का उद्देश्य यह है कि अवयवी कैंटनों के सघ को सुदृढ बनाया जाय और उसके द्वारा स्विस राष्ट्र की एकता, शक्ति और सम्मान की रक्षा और वृद्धि की जाय।"[1] उसी प्रस्तावना मे आगे कहा गया है कि स्विस राष्ट्र मे पूर्ण समैक्य प्राप्त करने के लिए ही देश मे सघीय सविधान की स्थापना की जा रही है। इस प्रकार सयुक्त-राज्य अमेरिका के राज्यो की तरह स्विस कटन अपनी प्रभुसत्ता को इस हद तक त्यागने को तैयार थे जिससे केन्द्रीय सरकार को इतनी शक्ति मिल जाय कि वह राष्ट्रीय महत्त्व के कार्यों का निवहन कर सके। अत कैंटनो ने केन्द्र के पक्ष मे प्रभुसत्ता का त्याग किया। केन्द्रीय सरकार की शक्तियो के अध्ययन से भी यह ज्ञात होता है कि वह शक्तिहीन नही है, अपितु उसका अधिकार क्षेत्र बहुत ही विस्तृत तथा व्यापक है। उसके अन्तगत कूटनीतिक-सम्बन्ध शान्ति और युद्ध, सधियाँ, करेंसी, यातायात के साधन, वाणिज्य, देशीयकरण उच्च शिक्षा, आदि सम्मिलित हैं। इस सम्बन्ध मे सविधान का अनुच्छेद २ उल्लेखनीय है—"परिसघ की स्थापना का उद्देश्य यह है कि विदेशी आक्रमण के विरुद्ध पितृभूमि की स्वतन्त्रता की रक्षा की जाय, देश के अन्दर शान्ति और सुव्यवस्था बनी रहे, अवयवी एककों की स्वतन्त्रता और उनके अधिकारों की रक्षा की जाय और सभी कैंटनो मे सामान्य लोक कल्याण का पोषण किया जाय।"[2] इस प्रकार स्विस राज्य को एक ढीला-ढाला परिसघ नही, बल्कि एक ठोस तथा एकतापूर्ण सघ बनाने का प्रयास किया गया है। राज्य मडल शब्द का प्रयोग औपचारिकता मात्र है। अत यहाँ पर "राज्य मण्डल" शब्द के प्रयोग का विशेष महत्त्व नही है। के० सी० ह्वेयर ने इस स्थल पर "राज्य मण्डल" और "सघ" को पर्यायवाची माना है।

## स्विट्जरलैंड सच्चे अर्थों मे सघ है

( Switzerland is really a Federation )

ऊपर हमने देखा है कि स्विस सविधान एक राज्य मण्डल नही, बल्कि एक सघ है। यहाँ हम इसकी सघात्मकता की जाँच करेंगे। सघात्मक व्यवस्था के निम्नलिखित प्रमुख लक्षण हैं —

(क) द्वैध शासन व्यवस्था ( Dual Polity )

(ख) शक्तियो का वितरण ( Division of Powers )

(ग) सविधान की सर्वोच्चता ( Supremacy of the Constitution ), और

(घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका को सविधान के निर्वाचन का अधिकार ( An independent judiciary with the power to interpret the Constitution )

---

1 To consolidate the union of the confederates and to maintain and promote the unity strength and order of the Swiss nation —*Preamble*

2 "The purpose for which the confederation is formed to secure the independence of the fatherland as against foreign nations to maintain peace and good order within, to protect the liberty and rights of the confederates and to foster their common welfare —*Art 2*

प्रथम, सघ राज्य का आधार द्वैध शासन प्रणाली ( Dual Polity ) है। इसमें दो सरकारें होती हैं—राष्ट्रीय और क्षेत्रीय सरकारें। दोनों सरकारो के निर्माण, जीवन और शक्तियों का आधार संविधान है। कोई सरकार दूसरी श्रेणी की सरकार के ऊपर अपनी स्थिति के लिए आश्रित नहीं है। दोनों, अर्थात् केन्द्रीय एव अवयवी राज्यो की सरकारें समान स्थिति का उपयोग करती हैं और दोना हो एक-दूसरे के अन्योनाश्रित होती हैं।

द्वैध सासन-व्यवस्था।

सघात्मक राज्य की यह व्यवस्था स्विस-सघ में विद्यमान है। यह सघ २५ कैंटनो के सम्मिलन से बना है, (१) ज्युरिच, (२) बर्न, (३) लुसेन, (४) उरी, (५) स्ववीज, (६) अन्टर वाल्डेन, (७) ग्लेरिस, (८) जुग, (९) फ्रीबर्ग, (१०) सोलोथन, (११) वेसिल, (१२) स्कोसेन, (१३) ऐपेन्जेल, (१४) सेंटगोल, (१५) ग्रिसन्स, (१६) औरगो, (१७) थरगो, (१८) टिसिनो, (१९) वौड, (२०) वैले, (२१) न्यूचैटिल और (२२) जेनेवा। इसमें १५५० ई० मे अन्टर वाल्डेन दो अद्ध कैंटनों—निडवाल्डेन और आबाल्डेन, में १५९७ ई० मे ऐपेन्जल दो अद्ध कैंटनों-दो रोड्स ( Two Rhodes ) मे, और १८३२ ई० मे बसिल दो अद्ध कैटनो—टाउन और कन्ट्री में बँट गये। इस प्रकार स्विस सघ मे २५ कटन हो गये जिसमे १९ पूर्ण कैंटन और ६ अर्द्ध कैंटन हैं।

अद्ध कैंटन भी पूर्ण कटनो के समान स्वतन्त्र है, सिर्फ दो बातो मे वे पूर्ण कैंटनो से भिन्न हैं। प्रथमत, अर्द्ध कैंटनो उच्च सदन राज्य परिषद् मे केवल एक प्रतिनिधि भेजता है जबकि प्रत्येक कैटन को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। द्वितीयत, प्रत्येक अद्ध कैटन को उन सभी प्रश्नों पर जिनका सम्बन्ध संविधान मे सशोधन करने से है, केवल आधे मत का अधिकार है।

इस विशेषता के अन्तगत सबसे उल्लेखनीय बात यह है कि केन्द्रीय एव अवयवी सरकारें अपने निर्माण और जीवन के लिए एक-दूसरे पर आश्रित नहीं हैं, बल्कि वे संविधान को कृति हैं, स्विस सघ १८४८ ई० के संविधान का फल है। सघ तथा कैंटन के अस्तित्व इसी संविधान पर आश्रित हैं। सघ या कैटन एक दूसरे को नष्ट नहीं कर सकते हैं। संविधान मे सशोधन द्वारा ही किसी के अस्तित्व मे परिवतन लाया जा सकता है। संविधान पर निभरता इतनी अधिक है कि कोई कटन स्वेच्छा से सघ से बाहर नहीं निकल सकता है।

फिर सघ तथा कैंटनो की सरकारों को समान स्थिति प्राप्त है। दोनो संविधान द्वारा निर्धारित अपने अपने काय क्षेत्र में स्वतन्त्र हैं। एक-दूसरे क्षेत्र मे वे हस्तक्षेप नहीं कर सकती हैं।

स्विस संविधान की एक अन्य सघात्मक विशेषता यह है कि सभी कटन एक समान हैं। प्रत्येक कैंटन का निजी संविधान, नागरिकता के अलग-अलग नियम, निजी विधियां, प्रथाएँ, तथा इतिहास हैं। तात्पर्य यह है कि सघीय सिद्धात के अनुकूल स्विट्जरलैंड मे दोहरी नागरिकता, दोहरे अधिकार और दोहरी न्यायपालिका की व्यवस्था की गयी है। सयुक्त राज्य अमेरिका के सिनेट की तरह स्विस परिषद् मे कैंटनो को समान प्रतिनिधित्व ( २ प्रतिनिधि ) प्रदान किया गया है। केवल अद्ध कैटनो को एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। समान प्रतिनिधित्व का यह आधार ह्यूबर के विचार मे, केवल राज्यो की परस्पर समानता को ही प्रकट करता है, वरन् राष्ट्रीय सरकार का सघातरित इकाइयो पर आश्रित होने का भी सूचक है।

अन्त मे, सघ निर्माण की प्रक्रिया के दृष्टिकोण से भी स्विस सघ एक आदर्श सघ है। अमरीकी सघ की तरह सम्मिलन प्रक्रिया (integration procedure) द्वारा इसका निर्माण

हुआ। १३ वी शताब्दी मे सवप्रथम ३ कैंटनो ने मिलकर परिसघ का निर्माण किया जिनकी सख्या वेस्टफालिया की सधि ( १६४८ ) के समय १३ हो गयी और वियना की कांग्रेस (१८५५) के समय २२ हो गयी। १८४८ ई० मे इन्हीं कटनो ने समझौता द्वारा वर्तमान राज्य मण्डल की नीव डाली जिसे १८७४ ई० मे और ठोस तथा दृढ बनाया गया।

(ख) शक्तियों का वितरण। केन्द्र और अवयवी एकको के बीच शक्तियो का विभाजन एक महत्त्वपूर्ण सघीय सिद्धात है। स्विट्जरलैण्ड मे भी सविधान द्वारा शक्तियों का वितरण (Division of powers) किया गया है। इस दृष्टिकोण से इन्हें चार भागो मे बाँटा जा सकता है —

(१) सघीय अधिकार क्षेत्र —सविधान कुछ विषयो को अनन्य (exclusive) रूप से सघ के अधिकार-क्षेत्र मे रखता है। इनपर सघीय शासन ही विधि बना सकता है या उनकी व्यवस्था कर सकता है। इन विषयों मे प्रमुख हैं—वदेशिक सम्बन्धी, युद्ध की घोषणा करना, देश की सुरक्षा, यातायात व सन्देश वाहन साधन, उच्च शिक्षा, करेंसी, दीवानी, फौजदारी तथा वाणिज्य सम्बन्धी विधियाँ, वन, मद्यसार एकाधिकार, छूतवाली बीमारियाँ तथा मछली पकडना, तार और साइकिलो की व्यवस्था जसे छोटे छोटे विषय भी।

(२) समवर्ती अधिकार—कुछ विषय ऐसे हैं जिनपर कटनो तथा सघीय सरकार दोनो का समवर्ती अधिकार क्षेत्र (Concurrent Jurisdiction) है। परन्तु यदि किसी विषय पर दोनो के बनाये गये नियमो मे परस्पर विरोध हो जाय तो सघीय नियम ही मान्य होता है, कैंटन का नही। इनमे निम्नलिखित विषय प्रमुख हैं, प्रेस पर नियन्त्रण, उद्योगो पर नियन्त्रण, बैंक-व्यवसाय, आप्रवसान (immigration), आदि।

(३) विभक्त अधिकार —स्विस शासन-प्रणाली की एक विशेषता यह है कि यहाँ कुछ विषयो पर व्यवस्था करने का अधिकार सघ तथा राज्यो मे बँटा हुआ है। उदाहरणस्वरूप, विदेशो से सन्धियाँ करना सघीय अधिकार क्षेत्र मे है। परन्तु, कैंटन अपने निकटवर्ती देशो से सविधान द्वारा निश्चित सीमाओ के अन्तगत कुछ विषयो पर सन्धियाँ कर सकते हैं, सेना की व्यवस्था तथा सचालन के काय भी सघ तथा कैंटनो मे बँटे हुए हैं, अनिवाय तथा नि शुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना कैंटनो का कर्त्तव्य है। परन्तु सघ को यह निरीक्षण करने का अधिकार है कि कैंटन अपने कर्त्तव्य का पालन कर रहे हैं या नही। जलशक्ति सम्बन्धी विधियाँ सघ द्वारा बनायी जाती हैं, परन्तु इस सम्बन्ध मे अधिकतर प्रशासकीय कार्य कैंटन करते हैं।

(४) अवशिष्ट अधिकार (Residuary Powers)—उपयुक्त अधिकारो को छोडकर शेष सब अधिकार कैंटनो को सौंपे गये हैं। उनका कहीं स्पष्ट उल्लेख नहीं है।

इस प्रकार स्विस सविधान मे अधिकारो की तीन सूचियाँ स्पष्ट हैं—सघीय विषय, समवर्ती विषय तथा विभक्त विषय। अवशिष्ट अधिकार कैंटनो को सौंपे गये हैं। सघीय सरकार के अधिकार प्रदत्त ( delegated ), गणित ( enumerated ) तथा स्पष्ट (defined) हैं जबकि राज्य सरकारो के अधिकार मूल अथवा प्रारम्भिक (original) अवशिष्ट तथा स्पष्ट है। भारतीय सविधान मे विषयो की तीन सूचियाँ दी गयी हैं—सघीय सूची, राज्य-सूची, और समवर्ती सूची तथा अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को सौंपी गयी। सयुक्त राज्य अमेरिका और आस्ट्रेलिया मे शक्तियाँ केन्द्रीय शासन को दी गयी हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों को। कनाडा

की दो सूचिया हैं—के द्र सूची और राज्य सूची । अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को सौंपी गयी हैं। तुलनात्मक दृष्टिकोण से स्विटजरलड मुख्यत अमरीकी पद्धति का अनुकरण करता है। यहाँ सघ-सरकार की शक्तियाँ उल्लिखित हैं तथा अवशिष्ट शक्तिया अवयवी राज्यो को प्राप्त हैं।

स्विटजरलैंड मे शक्तियो के विभाजन के विश्लेषण से यह ज्ञात होता है कि अमेरिका की तुलना मे यहाँ सघीय सरकार का अधिकार क्षेत्र बडा व्यापक और विस्तृत है। कुछ सविधान मे केन्द्र की शक्तिया प्रबल होती हैं और कुछ मे एक को अधिक शक्तिया प्राप्त होती ह। किन्तु इससे सविधान के सघीय स्वरूप पर उस समय तक कोई प्रभाव नही पडता जब तक कि "एक की शक्ति इस सीमा तक क्षीण न हो जाय कि यह असहाय हो जाय और अपने अस्तित्व के लिए अथवा अपने शासनिक क्रिया कलापों क लिए दूसरे का आश्रित और मुँहताज न हो जाय।"[1] (ह्वियर)। प्रो० ह्वियर ने कहा है कि "सघीय सिद्धान्त से मेरा आशय शक्तियो के इस प्रकार वितरण से है कि केन्द्रीय शासन और एककों के शासन हर एक स्वतन्त्र भी रहे और अन्योन्याश्रित अथवा सयुक्त भी रहें।" यह सघीय सिद्धान्त स्विटजरलैंड के लिए पूर्णरूप से लागू होता है।

सघवाद की एक अन्य महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि सघ म सविधान सर्वोच्च होता है। सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution) के तीन अर्थ हैं। (१) सविधान की आवश्यकता लिखित होनी चाहिए और यदि कभी कोई विवाद खडा हो तो वह सविधान के उपबधो के अनुसार ही निर्णीत होना चाहिए, (२) सविधान कठोर होना चाहिए और प्रत्येक विधान मण्डल चाहे वह केन्द्रीय विधान मण्डल हो या एकको का विधान मण्डल, अवश्यत सविधान के अधीन ही होगा, (३) सम्पूर्ण प्रभुसत्ता राज्य मे निवास करती है और इसका प्रयोग सविधान सविधायी सत्ता करेगी।

(ग) सविधान की सर्वोच्चता।

स्विट्जरलैंड मे बहुत ज्यादा हद तक सविधान की सर्वोच्चता को मान्यता प्रदान की गयी है। वहा का सविधान लिखित है तथा किसी प्रकार के विवाद का निणय सविधान के उपबन्धो के अ तर्गत ही होता है। सविधान कठोर भी ह, क्योंकि सशोधन की प्रक्रिया बहुत जटिल ह। सविधायी शक्ति विधान मण्डल तथा अ तिम रूप से जनता मे निवास करती है, क्योंकि सशोधन मे इन्ही का हाथ रहता है।

लेकिन स्विटजरलड मे सविधान उस अर्थ में तथा उस सीमा तक सर्वोच्च नही है, जिस अर्थ म तथा जिस सीमा तक सयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान सर्वोच्च ह। सघीय सविधान

1 "It does not deprive the constitution of its federal character so long as the one is not rendered thereby hopelessly dependent on the other for its existence or proper functioning" —*Wheare*

2 I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each within a sphere co ordinate and independent" —*Wheare*

केवल कैंटनों के सविधानो तथा कानूनों से श्रेष्ठ है। यदि सविधान मण्डल सविधान के प्रतिकूल भी नियम बनाता तो सघीय न्यायालय कुछ नही कर सकता है। जनता अवश्य ही विधान-मण्डल की स्वामिनी है। अंतिम शक्ति जनता मे निहित है।

सघ के लिए अन्तिम शर्त यह है कि एक स्वतन्त्र नगरपालिका होनी चाहिए जिसको सविधान के अंतिम निर्वाचन का अधिकार हो। स्वतन्त्र न्यायपालिका सविधान का अंतिम सरक्षक होती है। स्विटजरलड मे अमेरिका के सदृश न्यायपालिका की सर्वोच्चता को स्वीकार नही किया गया है। सघीय न्यायालय को सविधान के निर्वाचन का अधिकार प्राप्त नही है। विधान मण्डल द्वारा पारित विधियो की सवैधानिकता को जाँचने का उसे अधिकार नही है। स्विट्जरलैंड मे न्यायपालिका की प्रधानता का सिद्धात नही, बल्कि विधान मण्डल की प्रधानता का सिद्धात मान्य है। सघात्मक व्यवस्था का यह लक्षण स्विस सविधान मे वर्त्तमान नही है।

**(घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका को सविधान के निर्वाचन का अधिकार।**

स्विस सविधान की सघात्मकता के लक्षणों के उपर्युक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि सिर्फ अंतिम विशेषता को छोडकर अन्य विशेषताएँ सविधान मे पायी जाती हैं। सघ राज्य की प्रमुख विशेषताएँ—दोहरा राजतन्त्र, शक्तियो का विभाजन तथा सविधान की सर्वोच्चता—स्विस सविधान मे देखने को मिलती है। यह स्मरण रखना चाहिए की कोई भी सघात्मक सविधान सघवाद की सभी आवश्यकताओं को पूरा नही करता है। यदि स्विस सविधान सघात्मकता के लक्षणों से कहीं पृथक् होता भी है तो इससे उसकी सघात्मकता पर धक्का नही पहुँचता है। निष्कर्षत:, स्विस सविधान एक पूर्ण सघात्मक राज्य की स्थापना करता है।

**निष्कर्ष**

## ३ कैंटनो का सघ मे स्थान

### (Federal Status of the Cantons)

स्विस सविधान के अनुच्छेद ३ में कहा गया है कि "सघीय सविधान की सीमाओं के अन्तर्गत कैंटन सघ प्रभुता-सम्पन्न है।" कैंटनो की सप्रभुता का विश्लेषण ब्राइस ने इन शब्दो में किया है —(१) ऐसा कोई क्षेत्र नही है जिसमे कैंटनो को एक सकुचित अर्थ मे भी सप्रभुता सम्पन्न कहा जा सके। प्रत्येक विषय के लिए कोई-न-कोई सविधान का नियम अवश्य है।

**संवैधानिक उपबन्ध का विश्लेषण।**

(२) सविधान के अनुसार कैंटन केवल "सघीय सविधान की सीमाओं के अन्तर्गत ही सप्रभुता सम्पन्न है।" उनकी सप्रभुता को इस प्रकार सीमित करना वास्तव में उनकी सप्रभुता का घातक है। प्रचलित नियम यह है कि कोई भी कैंटन का कानून सघीय कानून के विरुद्ध नहीं होना चाहिए। इस प्रकार कैंटन सघ के अधीन हो जाते हैं उससे स्वाधीन नहीं।

(३) जो शक्तियाँ संप्रभुता की सूचक हो सकती हैं, वे सब सघ के हाथों में हैं। कैंटनों के अधिकार-क्षेत्र में अधिकतर वे शक्तियाँ हैं जो साधारणतया स्थानीय सस्थाओं को प्रदान कर दी जाती हैं।

(४) कैंटनो का अन्तर्राष्ट्रीय विधि के अनुसार कोई स्वतन्त्र व्यक्तित्व नही है।

(५) यदि कैंटन संघीय कानून का उल्लंघन करते हैं तो संघ के पास उनको ऐसा करने से रोकने के अनेकों उपाय हैं, परन्तु यदि संघ कैंटनो के कानूनो का उल्लंघन या उनके अधिकार-क्षेत्र मे हस्तक्षेप करता है तो कैंटनो के पास कोई उपाय नही है, वे निःसहाय हैं।

केन्द्र की ऊपरी स्थिति।

संघ सरकार कैंटनो का निरीक्षक, शिक्षक एवं संरक्षक है। कैंटनो के नये संविधान के लिए या संविधान मे संशोधन के लिए संघ सरकार का अनुमोदन आवश्यक है। कैंटन के संविधान को संघीय संविधान के प्रतिकूल नही होना चाहिए। कैंटन संघ से अलग नही हो सकते, वे आपस मे कोई राजनतिक संधि या समझौता नही कर सकते तथा संघ की वित्तीय सहायता पर वे आश्रित रहते हैं। उनके बीच झगडे का निर्णय संघ सरकार करती है। कैंटन मे आतरिक अशान्ति या उपद्रव की दशा में संघ सरकार को हस्तक्षेप करने का अधिकार है।

यहाँ एक स्मरणीय बात यह है कि जिस प्रकार अमेरिका मे कटनो को सर्वोच्च न्यायालय का संरक्षण प्राप्त है, उस प्रकार स्विस कैंटनो को नही है। स्विस संघीय न्यायालय किसी कैंटन के कानून को संघीय कानून या संघीय संविधान के प्रतिकूल होने पर अवश्य अवैध घोषित कर रद्द कर सकता है, परन्तु यदि कोई संघीय कानून किसी कैंटन के अधिकार क्षेत्र मे हस्तक्षेप करता है या किसी कटन के संविधान या उसके कानून का उल्लंघन करता है तो कैंटन के पास कोई उपाय नहीं, क्योंकि संघीय न्यायालय संघीय विधानमण्डल के किसी कानून को अवैधानिक अथवा रद्द घोषित नही कर सकता है। हाँ, तीस हजार नागरिक या आठ कटन उस पर जनमत संग्रह की माग कर सकते हैं।

कैंटनों का महत्व कम नहीं है।

लेकिन उपर्युक्त विवेचन का अर्थ यह नही कि कटन केवल संवैधानिक शून्य (Constitutional nullities) मात्र हैं। वास्तव मे कटन ही संघ के आधार हैं। ऐतिहासिक दृष्टिकोण से वे संघ से पूर्व तथा प्रारम्भिक हैं। नागरिकों के जीवन मे संघ की अपेक्षा कैंटनो का प्रभाव ही अधिक व्यापक है। कटन राजनीतिक प्रयोगशालाओ के लिए महत्त्वपूर्ण हैं। ब्रूक्स के शब्दो में, "प्रत्येक कटन सक्रिय राजनीतिक जीवन का केन्द्र है।" प्रत्येक कैंटन का निजी संविधान भी रहता है, जिसका निर्माण या जिसमे परिवर्तन संघीय संविधान के अन्तर्गत किया जाता है। इसके अतिरिक्त संघीय संविधान के संशोधन मे कटनो को भी भाग दिया गया है। राष्ट्रीय विधानमंडल के ऊपरी सदन, राज्य परिषद्, कटनो के प्रतिनिधियो द्वारा संगठित होता है। इन प्रतिनिधियो के कार्य काल, निर्वाचन पद्धति आदि का निश्चय कटन ही करते हैं। संघीय संसद में कैंटनो का बोलबाला बहुत रहता है क्योंकि राष्ट्रपरिषद् मे तो उन्हे स्थान मिलता ही है, साथ साथ कटन के अधिकारी संघीय संसद् या सदस्य निर्वाचित हो सकते हैं। संघीय कार्यपालिका मे अधिक-से-अधिक कैंटनो का प्रतिनिधित्व तथा राष्ट्रीय सरकार के अगों की विभिन्न कैंटनो मे स्थापना, ये बातें भी कटनो के महत्त्व को सूचित करती हैं।

ये बातें तो कैंटनो की स्थिति को महत्त्वपूर्ण बनाती ही हैं साथ-ही साथ उनके अधिकार भी कम नही हैं। वे अवशिष्ट अधिकारो का उपभोग करते हैं, समवर्ती तथा विभाजित विषयों पर

भी विधि निर्माण तथा प्रशासन का उन्हें अधिकार है। यहा दो बातें विशेष उल्लेखनीय हैं—प्रथम, प्रशासकीय काय अधिकतर कैंटनो के कमचारी ही करते हैं। द्वितीय, काला तर मे सघ की शक्तियो मे जो वृद्धि हुई, उसमे कैंटनो को भी हिस्सा मिला।

निष्कर्ष

निष्कपत, स्विस सघीय व्यवस्था मे कैंटन सवैधानिक शून्य नही है। अन्य सघो को अवयवी इकाइयो की तरह उनका भी महत्त्वपूण स्थान है। यद्यपि ब्रोन्जर के कथन मे अतिशयोक्ति है, फिर भी उसे उद्धृत किया जा सकता है—'विभिन्न कैंटन तथा अर्द्ध कैंटन अनेक छोटे छोटे राष्ट्र हैं जिनकी एकमात्र सतत आकाक्षा यह रहती है कि वे अपने राजनैतिक सगठनों को पूर्ण करें तथा अपनी लोकतन्त्रीय सस्थाओ का विकास करें।"

## ४ केन्द्र की शक्ति मे वृद्धि

### (Increase in the Powers of the Centre)

गत वर्षों मे सघीय सरकार की शक्तियो मे बहुत वृद्धि हुई है और उत्तरोत्तर वृद्धि होती ही जा रही है। बीसवी सदी मे केन्द्रीकरण (Centralisation) का यह प्रवृत्ति विश्वव्यापक है। स्विटजरलैंड मे इस विकास के कारणो पर प्रकाश डालते हुए हैन्सहूबर ने लिखा है कि "यूरोप में राष्ट्रीयता का उत्थान, दश के उत्तर और दक्षिण दिशा मे स्थित देशों का एकीकरण, यातायात के साधनों का विकास, वाणिज्य तथा उद्योग की आवश्यकताएँ, आर्थिक साधनों पर निर्भरता की वृद्धि तथा आर्थिक सकटकाल मे दृढ, समान रूप तथा सफल नीति आदि आवश्यकताओं तथा प्रभावों के कारण ऐसा हुआ है।' प्राय चार बातो ने केन्द्रीकरण की दिशा मे मुख्य रूप से प्रभाव डाला है—युद्ध, आर्थिक अवसाद, सामाजिक सेवाओ के लिए निरन्तर बढ़ती हुई माग और यातायात के साधनों तथा उद्योगो मे यन्त्रीकरण और औद्योगिक क्रान्ति। तीन बलवान राष्ट्रो—फ्रास, इटली और जर्मनी से घिरे होने के कारण युद्ध-काल मे स्विट्जरलैंड की स्वतन्त्रता तथा सुरक्षा की समस्या बढ गयी। अत केन्द्रीय सरकार को अपरिमित शक्तियाँ दी गयी। बीसवी सदी मे समाज-कल्याण के उद्देश्य से 'यदृभाव्यम् नीति (laissez faire) का स्थान कल्याणकारी राज्य (Welfare State) के सिद्धान्त ने लिया। राजसत्ता का केन्द्रीकरण एक कल्याणकारी राज्य की अनिवाय दशा है। स्विट्जरलैंड मे यह विकास अनेको सर्वधानिक सशोधनों तथा साधारण कानूनों द्वारा हुआ। अनुच्छेद ३१ तथा ३४ मे सशोधनो द्वारा केन्द्रीय सरकार को क्रमश सावजनिक कल्याण तथा नागरिको को सुरक्षा और श्रमिकों के हित कानून बनाने का अधिकार दिया गया। केन्द्रीय सरकार धीरे-धीरे देश के आर्थिक जीवन का सरक्षक बन गयी। विश्व युद्धो तथा आर्थिक अवसाद ने सघीय सरकार को सशक्त ता बनाया ही, साथ साथ यातायात व सन्देश-वाहन के आधुनिक साधनो तथा विशेषकर वर्तमान काल के वैज्ञानिक आविष्कारों एव अनुसधानो ने इस प्रवृत्ति को प्रबलतम व प्रगतिशील होने में बड़ी सहायता दी।

## ५ संविधान मे संशोधन

**( Amendment in the Constitution )**

संवैधानिक विकास के लिए अनेक पद्धतियों पर निर्भर किया जाता है, जैसे—प्रथाएँ, रीति रिवाज, प्रशासकीय अध्यादेश, न्यायालयो के निर्णय और वैज्ञानिक, औद्योगिक अनुसंधान आदि। इन पद्धतियो से भी स्पष्ट व प्रत्यक्ष पद्धति संवैधानिक संशोधन है। लेकिन इसकी जटिलता तथा संविधान की प्रतिष्ठा का ख्याल रखते हुए इस पद्धति का कम प्रयोग होता है, पर स्विट्जरलैंड मे अन्य विधियों के विपरीत संवैधानिक परिवर्तन लाने के लिए संवैधानिक संशोधन की पद्धति पर ही अधिक निर्भर किया गया है। स्विट्जरलैंड मे केवल ७७ वर्षों मे (१८७४-१९५१ ई०) ५० संशोधन किये गये, जबकि अमेरिका मे १७० वर्षों म (१७८९ ई० से आज तक) केवल २२ संशोधन किये गये।

स्विस संविधान मे संशोधन की जो प्रक्रिया निर्धारित की गयी है, उसके दो प्रकार हैं —

संशोधन पद्धतियाँ।
(१) संवैधानिक जनमत-संग्रह ( Constitutional Referendum )
(२) संवैधानिक आरम्भण ( Constitutional Initiative )।

इन दोनो पद्धतियों द्वारा संविधान के आंशिक या पूर्ण संशोधन ( Partial or Total Revision ) हो सकते हैं।

(१) **संवैधानिक जनमत संग्रह** ( Constitutional Referendum ) —संविधान मे संशोधन के लिए यह आवश्यक है कि संघीय विधानमंडल के दोनों सदन, राज्य सभा और राष्ट्रीय परिषद्—संयुक्त रूप से संविधान मे पूर्ण अथवा आंशिक संशोधन

**(क) जब दोनों सदन सहमत हों।** का निश्चय करें और तदनुरूप संशोधन का प्रस्ताव तैयार करें। तत्पश्चात् उस संशोधन का सर्वसाधारण और कैंटनो के जनमत संग्रह ( Referendum ) के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि सर्वसाधारण और कैण्टन उसे बहुमत से स्वीकार कर लें तो संशोधन स्वीकृत समझा जाता है। इस प्रसग मे पूर्ण कैण्टन का एक और अर्द्ध-कैण्टन का आधा मत माना जायगा।

*लेकिन, यदि संघीय विधानमण्डल का एक ही सदन प्रस्तावित संशोधन के लिए सहमत हो और दूसरा सदन उक्त संशोधन का विरोध करता हो, तो*

**(ख) जब एक सदन सहमत हो और दूसरा विरोध करे।**
(i) सर्वप्रथम सर्वसाधारण जनमत संग्रह द्वारा यह निर्णय किया जायगा कि संशोधन की आवश्यकता है या नहीं।
(ii) सर्वसाधारण की स्वीकृति मिल जाने पर संघीय विधानमण्डल का पुनर्निर्वाचन होता है।

(iii) तत्पश्चात् विधान मण्डल के निर्वाचित सदन प्रस्तावित संशोधन पर विचार करते हैं।

(iv) यदि दोनों सदन उक्त संशोधन को स्वीकार कर लेते हैं तो प्रस्तावित संशोधन सर्वसाधारण और कैंटनो के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

(v) यदि सर्वसाधारण और कैंटन दोनों बहुमत से संशोधन को स्वीकृत कर लेते हैं तो उक्त संशोधन क्रियाकारी हो जाता है।

सवैधानिक आरम्भण (Constitutional Initiative)

संविधान का पूर्ण अथवा आंशिक संशोधन (Complete or partial revision) सर्वसाधारण के लिए कम से कम ५०,००० स्विस नागरिकों द्वारा आवेदन-पत्र आवश्यक है। इस सम्बन्ध में भी दो प्रक्रियाएँ हैं —

यदि आवेदन-पत्र पूर्ण संशोधन (Complete Revision) के लिए हो तो उसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है जिस प्रक्रिया का संघीय विधानमण्डल के एक सदन द्वारा संशोधन प्रस्ताव के पास करने और दूसरे के द्वारा विरोध करने की स्थिति में होता है।

(क) पूर्ण संशोधन।

आंशिक संशोधन (Partial revision) के लिए दो रूप में माँग की जा सकती है।

(ख) आंशिक संशोधन। (१) साधारण शब्दों में या
(२) सूत्र रूप में।

(१) यदि आवेदन पत्र साधारण शब्दों में हो तो —

(i) संघीय विधान मण्डल की स्वीकृति के बाद उनका विधेयक तैयार होता है। उस विधेयक पर सर्वसाधारण तथा कैंटन की स्वीकृति (Ratification) ली जाती है। स्वीकृति मिलने पर संशोधन क्रियाकारी होता है।

(ii) यदि संघीय विधान-मण्डल संशोधन-प्रस्ताव के विरोध में हो तो उसपर सर्वसाधारण का निर्णय लिया जाता है। यहाँ कैंटनों की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है। यदि संशोधन प्रस्ताव को मतदाताओं की स्वीकृति मिल जाती है तो संघीय विधान मण्डल प्रस्ताव के अनुरूप विधेयक तैयार करता है। तब उस विधेयक को कैंटनों तथा सर्वसाधारण के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

यदि संशोधन प्रस्ताव विधेयक या सूत्र के रूप में हो तो —

(i) संघीय विधान मण्डल के पक्ष में होने की स्थिति में विधेयक को सर्वसाधारण तथा कैंटन के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

(ii) संघीय विधान मण्डल के विपक्ष में होने की स्थिति में विधानमण्डल जनमतसंग्रह के लिए निम्नलिखित सिफारिशें करता है—

(क) प्रस्तावित संशोधन अस्वीकृत कर दिया जाय, अथवा

(ख) संघीय विधान मण्डल उक्त संशोधन के स्थान पर अपना निजी प्रस्ताव तैयार करके प्रारम्भिक संशोधन प्रस्ताव के साथ सर्वसाधारण और कैंटन के निर्णय के लिए भेज सकता है।

## मूल्यांकन
(Estimate)

स्विस संविधान की संशोधन प्रक्रिया की दो विशेषताएँ (Specialities) विशेष रूप से उल्लेखनीय है। प्रथम, यह जनतन्त्रीय सिद्धान्तों पर आधारित है। जनमत संग्रह तथा आरम्भक द्वारा संविधान के संशोधन में जनता को भी भाग लेने का अवसर दिया गया है। भारत, ब्रिटेन, अमेरिका या सोवियत-संघ किसी भी देश में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है। इस प्रकार संविधान पर जनता का प्रत्यक्ष नियन्त्रण है। द्वितीय, संविधान में पूर्ण संशोधन (Total revision) की भी व्यवस्था है। अन्य

(i) विशेषताएँ।

देशों में सिर्फ आंशिक संशोधन की ही व्यवस्था है, पूर्ण संशोधन की नहीं। इस व्यवस्था से स्विस संविधान पर जनता का नियन्त्रण और भी बढ़ जाता है।

जहाँ तक जटिलता (Rigidity) की मात्रा का प्रश्न है सिद्धान्ततः स्विस संविधान की संशोधन प्रक्रिया को अगर जटिल नहीं तो सरल भी कहना ठीक नहीं होगा। लेकिन हाँ, अमरीकी संविधान की तुलना में यह सरल है, पर भारतीय संविधान से अधिक जटिल। व्यावहारिक दृष्टिकोण से इस संशोधन प्रक्रिया को बहुत-से लेखक लचीला कहना पसन्द करते हैं क्योंकि सिर्फ ७७ वर्षों में (१८७४-१९५१ ई०) इसमें ५० संशोधन हो चुके हैं, बल्कि अमेरिका में १७० वर्षों में (१७८९ से आज तक) सिर्फ २२ संशोधन हुए हैं।

(ii) जटिलता।

संविधान के कार्यकारी पहलू (Working aspect) के सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि आंशिक संशोधन तो कई बार हो चुके हैं, लेकिन पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव अभी तक सिर्फ दो बार आये हैं। यह भी स्मरणीय है कि १८७४ ई० के बाद से अब तक संविधान में १८ संशोधन आरम्भक द्वारा और ३० संशोधन संघीय विधानमण्डल द्वारा प्रस्तावित होकर स्वीकृत हुए हैं। सर्वसाधारण तथा संघीय संसद, दोनों ओर से काफी संख्या में संशोधन प्रस्ताव प्रस्तावित हुए हैं।

(iii) कार्यकारी पहलू।

स्विस संविधान में अबतक ५० संशोधनों ने जिन मूल प्रवृत्तियों (Tendencies) को बल दिया है, वे इस प्रकार हैं —

(iv) प्रवृत्तियाँ।

(१) शासन का केन्द्रीयकरण अर्थात् संघीय सरकार की शक्तियों में उत्तरोत्तर वृद्धि।

(२) स्विट्जरलैंड को एक कल्याणकारी राज्य बनाने की दिशा में प्रगति।

(३) संघीय सरकार के आर्थिक तथा वित्तीय अधिकारों में वृद्धि।

(४) सामाजिक नैतिकता का विकास।

(५) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रवाद की उन्नति।

(५) संविधान को नवीन राजनीतिक प्रवृत्तियों तथा आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना।

## सारांश

**संविधान की विशेषताएँ** —स्विस संविधान एक लम्बा प्रलेख है। यह लिखित एवं निर्मित संविधान है। स्विस संविधान के निर्माता व्यक्तिवाद तथा उदारवाद से काफी प्रभावित हुए हैं। प्रजातन्त्रवाद का स्विट्जरलैंड में विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखने को मिलता है। स्विस शासन-प्रणाली का अन्य मूल सिद्धान्त गणतन्त्रवाद है। स्विट्जरलैंड में एक संघात्मक राज्य है। स्विस संविधान को एक अनम्य संविधान कहा गया है। संविधान में मूल अधिकारों का भी उल्लेख है। स्विस संविधान को एक जीवित गतिशील संविधान कहा गया है। संघीय कार्यपालिका का मण्डलात्मक स्वरूप संविधान की एक अनोखी विशेषता है। संघीय विधानमण्डल के दोनों सदन समान हैं। संघ-न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है। स्विट्जरलैंड में चार भाषाओं को राष्ट्रभाषा घोषित किया गया है।

**संघीय व्यवस्था** —संविधान में स्विट्जरलैंड को राज्य मंडल कहा गया है। लेकिन व्यवहारतः यह एक राज्य-मण्डल नहीं, बल्कि संघ-राज्य है। स्विट्जरलैंड सच्चे अर्थों में संघ है क्योंकि संघात्मक राज्य की विशेषताएँ—द्वैध शासन-व्यवस्था, शक्तियों का वितरण तथा संविधान की सर्वोच्चता वहाँ पायी जाती है केवल स्वतन्त्र न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन का अधिकार वहाँ नहीं पाया जाता है।

संविधान द्वारा प्रदत्त सीमाओं के अन्तर्गत कैंटन सम्प्रभुता सम्पन्न हैं। फिर भी केन्द्र की स्थिति सर्वोपरि है लेकिन कैण्टनों का महत्त्व कम नहीं है।

गत वर्षों में संघीय सरकार की शक्तियों में बहुत वृद्धि हुई है और उत्तरोत्तर वृद्धि होती जा रही है।

**संविधान में संशोधन** —स्विट्जरलैंड में संवैधानिक परिवर्तन लाने के लिए संशोधन की पद्धति पर अधिक निर्भर किया गया है।

**संशोधन-प्रक्रिया के दो प्रकार हैं** —संवैधानिक जनमत संग्रह तथा संवैधानिक आरम्भण। दोनों पद्धतियों द्वारा संविधान के आंशिक या पूर्ण संशोधन हो सकते हैं। संशोधन की दो विशेषताएँ उल्लेखनीय हैं।

प्रथम, यह जनतन्त्रीय सिद्धान्तों पर आधारित है।

संशोधन की प्रक्रिया अगर जटिल नहीं तो सरल भी नहीं है। अभी तक संविधान के आंशिक संशोधन कई बार हो चुके हैं, लेकिन पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव अभी तक सिर्फ दो बार आये हैं। संशोधनों ने संघ सरकार की शक्तियों में वृद्धि कल्याणकारी राज्य का निर्माण तथा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रवाद की उन्नति पर बल दिया है।

## प्रश्न

1 Examine the salient features of the swiss constitution
( स्विस संविधान की विशेषताओं की विवेचना कीजिए। )

2 What do you regard as the special features of the Swiss constitution ? To what extent have they contributed to the establishment and efficiency of Government in Switzerland ?
( All U '43 Agra U '57, 47, Punjab U '41 '49 )
( स्विस संविधान की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए। कहाँ तक उन्होंने स्विट्जरलैंड मे सरकार को स्थिरता और कुशलता प्रदान की है ? )

3 Discuss the nature of the federal system in Switzerland
( स्विट्जरलैंड मे संघीय व्यवस्था की प्रकृति का वर्णन करें। )

4 "Swiss Constitution is not Confederation but a federation" Do you agree ?
( "स्विस संविधान एक राज्य मण्डल नहीं, संघ है।" क्या आप इससे सहमत है ? )

5 Contrast the procedure of constitutional amendments in the U S A with that in Switzerland
( स्विस और अमरीकी संविधान की संशोधन-प्रक्रियाओं में अन्तर बतलाइये। )

6 What are the characteristics of the Federal Government ? How are they found in Switzerland ? ( B H U 1952 )
(संघात्मक शासन की क्या विशेषताएँ है और स्विटजरलैंड मे कहाँ तक पायी जाती हैं ?)

7 Discuss the salient features of the constitution of Switzerland and describe its amending procedure (B U 1961 A )
(स्विस संविधान की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन करें और संशोधन विधि की विवेचना करें। )

— o —

*"Subject to the rights reserved to the people and the cantons, the supreme authority of the confederation is exercised by the Federal Assembly which is composed of two sections or councils, A the National Council, B the Council of States"* —*Art 71*

४

# संघीय विधानमण्डल

## (The Federal Legislature)

| | |
|---|---|
| सघीय सभा | — सर्वोपरिता, द्विसदनात्मक। |
| राज्य परिषद् | —सगठन, कार्यकाल, सदस्यों के विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ, पदाधिकारी, प्रतिनिधि। |
| राष्ट्रीय परिषद् | —सगठन, निर्वाचन प्रणाली, मतदाता, सदस्यता, कार्यकाल, पार्षदो की व्यक्तिगत पृष्ठभूमि, वेतनादि, पदाधिकारी। |
| दोनों सदनों में सम्बन्ध | —समान सदन, घटता प्रभाव। |
| सघीय सभा की शक्तियाँ | —प्रतिबन्ध, विधायी अधिकार, प्रशासकीय अधिकार, वित्तीय अधिकार, न्यायिक अधिकार, निष्कर्ष। |
| सघीय सभा की कार्य विधि | —सत्र, वाद विवाद, व्यवस्थापक। |

### १ सघीय सभा

### (The Federal Assembly)

स्विस सविधान के अनुच्छेद ७१ मे स्विस विधानमण्डल की दो मौलिक विशेषताओ की चर्चा की गयी है। प्रथम, यह परिसघ की सर्वोच्च सत्ता (Supremacy) का उपभोग करती है, द्वितीय, यह द्विसदनात्मक है।[1]

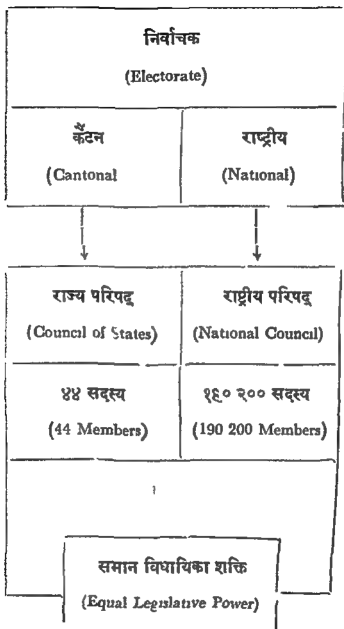
सघीय सभा मे सघ की सर्वोच्च शक्ति निहित है। यह स्विस जनता तथा कैण्टनों के अधिकारो को छोडकर सघ की सर्वोच्च शक्ति का उपभोग करती है। सघीय सभा केवल जनता के अधीन है। जनता को छोडकर इसके द्वारा निर्मित विधि पर कोई आपत्ति नही कर सकता है। अमेरिका के सदृश न्यायपालिका को भी न्यायिक समीक्षा (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त नही है। कैण्टन के कानून से सघीय कानून की उच्च स्थिति भी सघीय विधानमण्डल की सर्वोच्च शक्ति का द्योतक है।

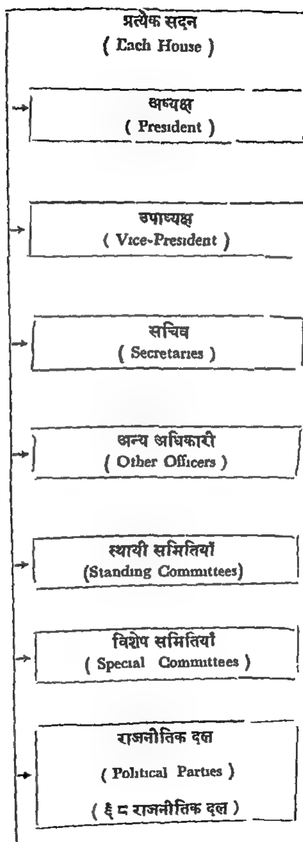
(1) सर्वोपरिता।

1 'Subject to the rights reserved to the people and the Cantons the supreme authority of the Confederation is exercised by the Federal Assembly which is composed of two sections or councils A the National Council B the Council of States"—*Art 71*'

## स्विस विघानपालिका का सगठन

(Organization of the Swiss Parliament)




प्रत्येक सदन
( Each House )
अध्यक्ष
( President )
उपाध्यक्ष
( Vice-President )
सचिव
( Secretaries )
अन्य अधिकारी
( Other Officers )
स्थायी समितियाँ
(Standing Committees)
विशेष समितियाँ
( Special Committees )
राजनीतिक दल
( Political Parties )
( ६ ८ राजनीतिक दल )

सघीय विधानमण्डल की द्विसदनात्मक ( Bicameral ) व्यवस्था कि उद्भव की व्याख्या दो प्रकार से की जाती है।

**(ii) द्विसदनात्मक**

प्रथमत , सविधान निर्माताओं के सामने दो समस्याएँ थी—(१) केन्द्रीयकरण और विकेन्द्रीयकरण या कैण्टनों की सप्रभुता और शक्तिशाली सघ सरकार तथा (२) छोटे व बडे राज्यो के बीच समझौता करना। इन समस्याओ को सुलझाने के लिए उन्होंने अमरीकी सविधान से लाभ उठाया। उन्होंने द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया ताकि एक सदन मे राष्ट्र का प्रतिनिधित्व हो सके और दूसरे मे कैण्टनो का, एक मे देश की जनता की जनसख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त हो और दूसरे में प्रत्येक राज्य को समान सख्या मे प्रतिनिधि भेजने का अधिकार हो। अत विधानमण्डल का दो भाग किया गया— राष्ट्रीय परिषद ( The National Council ) और राज्य परिषद ( The Council of States )। प्रथम, राष्ट्र की सुदृढता तथा एकता का प्रतीक है तो दूसरा कटनो की प्रभुता तथा उनकी परस्पर समानता का द्योतक है। द्वितीय, द्विसदनात्मक व्यवस्था को अपनाने का दूसरा कारण ऐतिहासिक परम्परा का प्रभाव था। १८४८ ई० के पूव स्विट्जरलड की सघीय विधानपालिका के रूप मे एक 'डाइट' ( Diet ) नामक सस्था थी जिसमे प्रत्येक कण्टन को एक मत प्राप्त था। अत सघीय विधानमडल में एक ऐसे सदन की आवश्यकता थी जिसमे प्रत्येक कैण्टन को समान मत मिले।

## २ राज्य-परिषद्

### ( The Council of States )

राज्य परिषद स्विस सघीय सभा का उच्च या द्वितीय सदन ( Upper or Second Chamber ) है। यद्यपि सविधान के अनुसार यह निम्न सदन का अधीनस्थ ( Subordinate ) नही बल्कि समकक्ष ( Co equal ) सदन है, फिर भी सघीय इकाइयो का प्रतिनिधित्व करने के कारण अमरीकी सिनेट तथा भारतीय राज्य सभा की श्रेणी मे इसे रखा जाता है।

स्विस राज्य-परिषद् का सगठन (Composition) अमरीकी सिनेट से मिलता जुलता है। जिस प्रकार सिनेट मे प्रत्येक अमरीकी राज्य को प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है उसी प्रकार

**सगठन**

राज्य परिषद् मे प्रत्येक स्विस कैण्टन को, चाहे उसका आकार या जनसख्या कुछ भी हो, दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। सिर्फ एक विभिन्नता यह है कि अमेरिका के असदृश स्विट्जरलैंड में कुछ इकाइयो को, जिन्हें अद्ध कैंटन कहते हैं, सिफ एक प्रतिनिधि भेजने का ही अधिकार दिया गया है। इस प्रकार राज्य-परिषद् की सदस्य-सख्या ४४ है—१९ कैण्टनों के ३८ प्रतिनिधि और ६ अद्ध कैण्टनो मे ६ प्रतिनिधि। विश्व के अन्य उच्च सदनो की तुलना में यह सख्या बहुत कम है क्योंकि अमेरिका, भारत तथा ब्रिटेन के अन्य सदनो की सदस्य-सख्या क्रमश १००, २५० और ६०० है। सदस्यो की योग्यताएँ, उनकी निर्वाचन पद्धति, पदावधि आदि का निर्धारण कैण्टनो के हाथ में है। फलत राज्य-परिषद के सभी सदस्यों की योग्यताएँ, काय-काल तथा निर्वाचन विधि एक समान नहीं है। प्रत्येक कैण्टन का अलग-अलग नियम है। ४ कैण्टनो मे प्रतिनिधि वहाँ के विधानमण्डल ... कैण्टन तथा ३ अद्ध कैण्टनो के प्रतिनिधि सावजनिक सभाओ द्वारा और शेष १४ ... अद्ध-कैण्टनों मे प्रतिनिधि वयस्क नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं। राज्य-परिषद ...

पर संविधान की धाराओं ६, ८१ तथा १०८ द्वारा कतिपय प्रतिबन्ध लगाये गये हैं। धारा ६ मे कहा गया है कि कैण्टनों के सभी निर्वाचन "प्रजातान्त्रिक" (democratic) होंगे, धारा ८१ द्वारा यह प्रतिबन्ध लगाया गया है कि राज्य-परिषद् के सदस्य एक ही साथ राष्ट्रीय परिषद् या सघीय परिषद् के सदस्य नही हो सकते हैं, धारा १०८ के द्वारा राज्य परिषद् के सदस्य को एक ही सघीय न्यायालय का सदस्य होने पर रोक लगा दिया गया है। कैण्टनो द्वारा अन्य प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं।

स्विज राज्य परिषद् का सगठन अमरीकी सिनेट के सगठन से मिलता जुलता है। दोनो जनतान्त्रिक पद्धति तथा सघीय इकाइयो की समानता के सिद्धान्त पर आधारित हैं। भारतीय राज्य परिषद् से इसका सगठन इस अर्थ में भिन्न है कि यहाँ राज्यो का प्रतिनिधित्व समानता के आधार पर नही अपितु जनसख्या के आधार पर दिया गया है। ब्रिटिश लार्ड-सभा से असदृशता तो और भी अधिक स्पष्ट है क्योकि लार्ड सभा के सदस्य वशगत या नामजद होते हैं।

राज्य परिषद् के सगठन से यह सन्देह पैदा होता है कि वह सिर्फ कैण्टनो का प्रतिनिधि तथा उनके हितो का सरक्षक होगी। लेकिन, व्यवहार मे इस सदन ने कभी भी इस प्रकार की सकीर्ण मनोवृत्ति का प्रदर्शन नही किया। राष्ट्रीय हित की अपेक्षा इसने कभी भी कैण्टनो के हितो का समर्थन नहीं किया। न तो यह राज्याधिकारो (States' right) के समर्थको का गढ ही है और न तो ब्रिटेन की लार्ड सभा की भाँति इसे प्रतिक्रियावादियो का प्रवक्ता ही कहा जा सकता है। विधेयकों पर विचार विमर्श करने में इसने राष्ट्रीय परिषद् से भी अधिक उदारता का प्रमाण दिया है।

स्विस राज्य-परिषद् के सदस्यो के कार्यकाल मे भी असमानता है। विभिन्न कैण्टन अलग अलग अवधियों के लिए सदस्यो का निर्वाचन करते हैं। फलस्वरूप राज्य परिषद् के ३५ सदस्य ४ वर्ष के लिए, ५ सदस्य ३ वर्ष के लिए और ४ सदस्य केवल १ वर्ष के लिए चुने जाते हैं। यहाँ यह स्मरणीय है कि अमरीकी सिनेट की भाँति राज्य-परिषद् के सदस्यों का कार्य-काल व्यवहारत बहुत लम्बा होता है क्योंकि प्राय उनका पुनर्निर्वाचन बार बार होता रहता है।

**कार्यकाल**

स्विस ससद के प्रतिनिधियो को कुछ विशेषाधिकार (Special Privileges) तथा उन्मुक्तियाँ (Immunities) प्राप्त हैं। सघीय कानून द्वारा सदस्यों को बोलने तथा वाद विवाद मे भाग लेने की स्वतन्त्रता है। उन्हें केवल अपने सदन के प्रति उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। अन्य किसी अधिकारी के प्रति नही। विधानमण्डल द्वारा पारित विधियो के लिए वे उत्तरदायी नही होते। न्यायिक प्रक्रियाओ (Judicial Proceedings) के समय उन्हें उन्मुक्ति प्राप्त है। केवल विधानमण्डल ही इसे समाप्त कर सकती है। विधानमण्डल के सत्र के समय गम्भीर अपराध के लिए किसी प्रतिनिधि को गिरफ्तार किया जा सकता है, लेकिन सम्बन्धित सदन से २४ घण्टे के अन्दर आज्ञा लेकर ही उसे बन्दी बनाया जा सकता है।

**सदस्यों के विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ।**

यद्यपि संविधान द्वारा प्रत्येक अधिवेशन के लिए नवीन अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के चुनाव की व्यवस्था की गयी है, लेकिन राज्य परिषद् प्रत्येक वर्ष के लिए अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। ये पदाधिकारी राज्य परिषद् के सदस्यों में से ही चुने जाते हैं। केवल शर्त यह है कि एक

**पदाधिकारी**

हो कैण्टन के सदस्य लगातार अध्यक्ष या उपाध्यक्ष निर्वाचित नहीं हो सकते। यहां यह उल्लेखनीय है कि संयुक्त राज्य अमेरिका और भारत मे उच्च सदन के अध्यक्ष उपराष्ट्रपति पदेन (ex-officio) होते हैं।

जहाँ तक अधिकार का प्रश्न है, स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष की स्थिति अमरीकी सिनेट के अध्यक्ष से बहुत कुछ मिलती जुलती है। वह बैठकों का सभापतित्व करता, सदन में व्यवस्था स्थापित करता तथा नियमों को लागू करता है। ग्रंथि (Tie) पड़ने पर उसे निर्णायक मत (Casting vote) देने का अधिकार है।

राज्य परिषद् की सदस्यता मे काफी स्थिरता पायी जाती है। अधिकांश प्रतिनिधि पुनर्निर्वाचित हो जाते हैं और इच्छापर्यन्त निर्वाचित होते रहते हैं। अधिकांश प्रतिनिधि उच्च

**प्रतिनिधि**

जाति के होते तथा उच्च शिक्षा प्राप्त किये रहते हैं। राजनीति उनका पेशा होती है। वे प्रायः कम्यून या कण्टन से अपना राजनीतिक जीवन प्रारम्भ करते हैं। कैण्टनो मे सफल राजनीतिक जीवन व्यतीत करने के बाद ही वे कार्यपालिका या विधायिका में स्थान प्राप्त कर सकते हैं। उनमे से अधिकांश उच्च शिक्षा प्राप्त किये रहते हैं। १९६० ई० मे लगभग आधे सदस्यो को डॉक्टर की उपाधि प्राप्त थी।

## ३. राष्ट्रीय परिषद्

(The National Council)

राष्ट्रीय परिषद् जनता की प्रतिनिधि सभा है कैण्टनो की नहीं। इसका निर्वाचन जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से करती है। अतः इस सदन को भारतीय लोकसभा, ब्रिटिश लोकसभा और अमरीकी प्रतिनिधि-सभा की तरह ही स्विस संघीय सभा (Federal Assembly) का प्रथम या निम्न सदन (First or Lower House) कहा जाता है।

राज्य परिषद् के सदृश राष्ट्रीय परिषद् की रचना और संगठन संघीय संविधान के उपबन्धो के अनुसार किया गया है। लेकिन भारतीय लोक सभा की तरह उसकी अधिकतम सदस्य-संख्या

**संगठन**

निश्चित नहीं की गयी है। सिर्फ इतना कहा गया है कि प्रत्येक २४,००० की संख्या पर एक प्रतिनिधि चुना जायगा। लेकिन १२,००० से अधिक जनसंख्या पर भी एक ही प्रतिनिधि भेजा जायगा। १२,००० से कम संख्या की कोई गिनती नहीं होती। परन्तु प्रत्येक कैण्टन अथवा अर्द्ध-कैण्टन को कम-से कम एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, चाहे उसकी जनसंख्या कितनी भी कम क्यो न हो। इस आधार पर प्रारम्भ मे राष्ट्रीय परिषद् की सदस्य संख्या १२० थी, परन्तु जनसंख्या मे वृद्धि होने के कारण आजकल यह संख्या १९६ हो गयी है। सदस्यो की संख्या २०० से कम रखने के लिए १९३१ तथा १९५० मे संवैधानिक संशोधना द्वारा जनसंख्या तथा प्रतिनिधि के अनुपात मे परिवर्तन लाया गया। २४ हजार की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि का निर्वाचन होता है। तुलनात्मक दृष्टिकोण से यह संख्या बहुत कम है क्योंकि ब्रिटेन, सोवियत संघ, भारत और अमेरिका मे निम्न सदनों की सदस्य संख्या क्रमशः ६२५, ६२२, ५२० और ४३५ है।

फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र की भाँति राष्ट्रीय परिषद् के प्रतिनिधियो का चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली ( Proportional Representation ) के

**निर्वाचन प्रणाली**

आधार पर किया जाता है। यह प्रणाली १९१९ ई० में अपनाई गयी थी। १९१९ ई० के पूर्व निर्वाचन एकल सदस्य निर्वाचन-क्षेत्रों ( Single Member's Constituencies ) के आधार पर होता था। वर्तमान काल मे प्रत्येक कैण्टन अथवा अर्द्ध-कैण्टन को एक निर्वाचन-क्षेत्र ( Electoral Cons-

tituency ) मान लिया जाता है। अत निर्वाचन क्षेत्र के आकार तथा उससे निर्वाचित प्रतिनिधियो की सख्या मे भिन्नता होती है। चुनाव मे राजनैतिक दलो का महत्त्व बढ़ जाता है क्योंकि मतदाता व्यवहारत दलो को मत देते हैं, व्यक्तिगत प्रत्याशियों को नहीं। स्विट्जरलैंड मे आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति की आलोचना अनेक लेखको ने की है। विशेषकर ब्रूज ने इसके कई दुष्परिणामों की ओर ध्यान आकर्षित किया है —

(क) मतदाता तथा प्रतिनिधियो का सम्पर्क व सम्बन्ध अत्यन्त निर्बल हो गया है। राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य मतदाताओं के प्रतिनिधि न रहकर राजनैतिक दलों के प्रतिनिधि हो गये हैं।

(ख) विधानमण्डल की स्थिति बहुत निर्बल हो जाती है। किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नही हो सकता। फलत एकता तथा एकरूप नीति के अभाव मे राष्ट्रीय परिषद् शक्तिशाली तथा प्रभावशाली नही बन पाती है।

(ग) राष्ट्रीय परिषद् मे अनेक दलो को लगभग समान प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। फलस्वरूप, विधानमण्डल एक निश्चित नीति का अनुसरण नही कर पाती है। विभिन्न विचारधाराओं मे समझौता करना पडता है तथा उत्तरदायित्व विभाजित हो जाता है।

(घ) सघीय परिषद् ( Federal Council ) का सगठन भी बहुदलीय हो जाता है जिसका बुरा प्रभाव शासन पर पडता है। बहुदलीय होने के कारण राज्य परिषद् सघीय परिषद् का दास बन जाती है।

लेकिन आर० सी० घोष की राय मे स्विट्जरलैण्ड मे फ्रास और इटली की तरह आनुपातिक-प्रतिनिधित्व प्रणाली ने प्रबल दुष्प्रवृत्तियों को जन्म नही दिया है, बल्कि इस प्रणाली ने निर्वाचन मे न्यायप्रवृत्ति को ही बढावा दिया है और जनमत सग्रह के दोषो को दूर किया है।

स्विस सविधान मे मतदाता ( Voters ) सम्बन्धी व्यवस्था उल्लेखनीय है। प्रत्येक स्विस पुरुष नागरिक को, जिसकी आयु २० वर्ष या उससे अधिक हो, मत देने का अधिकार है। नागरिकों के मतदान का अधिकार अनेक प्रतिबन्धो तथा सीमाओ से मर्यादित है। सबसे उल्लेखनीय बात यह है कि स्त्रियाँ मताधिकार से वंचित हैं, यद्यपि सविधान स्वय इस प्रकार का कोई भेद नहीं करता। जो व्यक्ति सक्रिय नागरिकता से वंचित कर दिये गये है या जिन्हें फौजदारी अपराध मे दण्ड मिला हो उन्हें भी मताधिकार प्राप्त नही है। विभिन्न कैण्टनो मे दिवालियो, भिक्षुकों तथा दुश्चरित्र व्यक्तियों को मताधिकार नही दिया गया है। फलत मतदाताओ की कुल सख्या जनसख्या का २८ प्रतिशत है, शेष ४७ प्रतिशत स्त्रियाँ हैं, १६ प्रतिशत विदेशी हैं और ९ प्रतिशत बच्चे हैं।

मतदाता

स्विस सविधान मे राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता ( Membership ) के लिए वे ही अर्हताएँ निर्धारित की गयी हैं जो मतदाताओ की अर्हताएँ हैं, अर्थात् प्रत्येक स्विस नागरिक, जिसे मताधिकार प्राप्त है, राष्ट्रीय परिषद् का सदस्य बन सकता है।[1] लेकिन, यह उल्लेखनीय है कि धारा ७५ के अनुसार कोई धर्माधिकारी ( Clergy ) और धारा ७७ के अनुसार राज्य परिषद् ( Council of States ) तथा सघीय परिषद् ( National Council ) के सदस्य राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य

सदस्यता

1 'Every lay Swiss citizen entitled to vote is eligible for membership in the National Council" —Art 75,

नहीं बन सकते हैं। कैण्टन पार्षदों को अन्य किसी पद पर कार्य करने से वंचित कर सकते हैं, जैसे वे संघीय परिषद् या संघीय न्यायालय का मुख्य नही हो सकते हैं।

**कार्य-काल**

१६३१ ई० तक राष्ट्रीय परिषद् का कार्य-काल ( Term ) ३ वर्ष था। लेकिन आजकल यह संविधान द्वारा ४ वर्ष निश्चित कर दिया गया है जबकि भारत, इंगलैंड, फ्रांस, कनाडा और इटली मे ५ वर्ष तथा आस्ट्रेलिया मे ३ वर्ष और अमेरिका मे २ वर्ष है। यहाँ दो बातें उल्लेखनीय हैं—प्रथम, एक अधिवेशन का अवशिष्ट कार्य दूसरे अधिवेशन को हस्तांतरित होते हैं और एक राष्ट्रीय परिषद् के शेष कार्य दूसरी नवनिर्वाचित राष्ट्रीय परिषद् को। द्वितीय, अधिकांश सदस्यों के, पुनर्निर्वाचित हो जाने के कारण सदन की सदस्यता पर्याप्त स्थिर रहती है। सदन को भंग नहीं किया जाता, सिर्फ संशोधन के प्रश्न पर मतभेद होने पर सम्भव है।

**पार्षदों की व्यक्तिगत पृष्ठभूमि**

पार्षदों की व्यक्तिगत पृष्ठभूमि से उनकी योग्यता का पता चलता है। राष्ट्रीय परिषद् मे विभिन्न पेशाओं के लोगों के प्रतिनिधित्व प्राप्त हैं, जैसे—कृषक, वकील, व्यवसायी, शिक्षक, डाक्टर, कैण्टन तथा नगरपालिकाओं के अधिकारी आदि। विगत पचास वर्षों मे केवल वकीलों की संख्या मे कमी हुई है। १६१६ ई० मे उनकी संख्या ४१ प्रतिशत थी, वह १६३५ ई० मे १६ प्रतिशत तथा १६५५ ई० मे १३ प्रतिशत हो गयी। निम्नलिखित तालिका से राष्ट्रीय परिषद् १६५५ ई० में विभिन्न पेशेवरों के प्रतिनिधित्व का पता चलता है —

| पेशा | सदस्य संख्या |
|---|---|
| कृषक | २६ |
| संघीय अधिकारी | २६ |
| वकील | २५ |
| कैण्टन कार्यपालिका संस्थाओं के सदस्य | २४ |
| उद्योग, व्यापारी तथा स्वतन्त्र दस्तकार | १७ |
| पत्रकार | १६ |
| सहकारी समितियों तथा व्यक्तिगत कम्पनियों के निर्देशक | १३ |
| नगरपालिका परिषदों के सदस्य | १० |
| इंजिनियर तथा आर्किटेक्ट | ६ |
| शिक्षक | ६ |
| डाक्टर | ३ |
| अन्य पेशेवर | १८ |
| कुल | १९६ |

उम्र के दृष्टिकोण से अधिकांश सदस्य अधेड़ तथा बुजुर्ग होते हैं। १६१६ ई० में आनुपातिक प्रतिनिधित्व लागू होने के बाद युवक सदस्यों की संख्या मे दिन प्रति दिन कमी होती जा रही है। ४० से ४६ वर्ष के सदस्यों की संख्या मे स्थिरता पायी जाती है तथा ५० वर्ष से अधिक

उम्र के सदस्यो की सख्या मे वृद्धि । १९५५ ई० में विभिन्न उम्र समूहो ( Age groups ) की सदस्य-सख्या इस प्रकार थी —

| उम्र समूह | सदस्य सख्या |
|---|---|
| ३०-३९ | ९ |
| ४०-४९ | ५५ |
| ५०-५९ | ८९ |
| ६० से ऊपर | ४३ |
| | कुल १९६ |

वेतन, भत्ते आदि

राष्ट्रीय परिषद् के सदस्यों को भारतीय लोकसभा के सदस्यो के सदृश मासिक वेतन नही मिलता है। इन्हें सदन की बैठक के समय सिर्फ ४० फ्रैंक प्रति दिन भत्ता तथा मार्ग व्यय दिया जाता है जो इतना कम है कि उनके जीवन निर्वाह का साधन नही बन सकता। अत उन्हें किसी दूसरे वैतनिक राजनीतिक पद पर कार्य करना पडता है।

पदाधिकारी

राष्ट्रीय परिषद अपने सदस्यो मे से ही एक अध्यक्ष और उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है। इनका चुनाव प्रतिवर्ष एक वर्ष के लिए होता है, यद्यपि सविधान के अनुसार इनका चुनाव प्रत्येक साधारण अथवा असाधारण अधिवेशन के लिए होना चाहिए। सविधान से विभिन्न इस परम्परा का कारण यह है कि पूरे वर्ष के सत्रो को एक ही अधिवेशन का भाग माना जाता है। यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक उपाध्यक्ष नही बन सकता और जो व्यक्ति अध्यक्ष रह चुका हो वह अगले वर्ष के लिए पुन अध्यक्ष या उपाध्यक्ष निर्वाचित नहीं हो सकता। इन प्रतिबन्धो का उद्देश्य यह है कि ये पद किसी एक व्यक्ति, किसी एक राजनैतिक दल, किसी एक कैंटन, किसी एक भाषा भाषी अथवा धार्मिक समुदाय के एकाधिकार न बन जायें। अध्यक्ष को कोई विशेषाधिकार प्राप्त नही है। उनकी शक्तियाँ सामान्य सी हैं। उसे ग्रथि ( Tie ) पडने पर निर्णायक मत देने का अधिकार है। सदन मे अनुशासन बनाये रखने का दायित्व उसी पर है जब सदन मे निर्वाचन होता है, तब अध्यक्ष अन्य सदस्यों के समान ही मतदान करता है।

## ४ दोनो सदनो मे सम्बन्ध

( Relation batween two Houses )

प्रो० स्ट्राग ने कहा है कि "स्विस कार्यपालिका की तरह स्विस विधानपालिका भी अद्वितीय है। विश्व मे यही विधानपालिका है जिसके उच्च सदन और निम्न सदन में कोई अन्तर नहीं है।"[1]

समान सदन

सविधान द्वारा सघीय सभा के दोनो सदनो को समान स्थिति प्रदान की गयी है। अमेरिका के सिनेट को छोडकर विश्व के अन्य देशो के द्वितीय सदन द्वितीय श्रेणी के ( Secondary ) या अधीनस्थ (Sub ordinate ) सदन हैं। परतु स्विट्जरलैंड मे राज्य परिषद पूर्णत राष्ट्रीय परिषद के समान है। कोई विधेयक, यहाँ तक कि वित्तीय विधेयक भी किसी भी

1 "Swiss legislature like the Swiss Executive is unique it is the only legislature in the world the function of whose upper house are in no way differentiated from those of the lower —C F. Strong

सदन में प्रेषित किया जा सकता है। कोई भी विधेयक तबतक कानून नहीं बन सकता जब तक दोनो सदनों द्वारा पारित न हो जाय। यदि एक सदन दूसरे सदन द्वारा पारित विधेयक को स्वीकार न करे या उसमें इस प्रकार का संशोधन करे जो पहले सदन को स्वीकार न हो तो ऐसी दशा मे विधेयक को एक से दूसरे सदन मे पुनर्विचार के लिए भेजा जायगा। यदि किसी प्रकार समझौता न हो सके तो दोनों सदनो के सदस्यो द्वारा गठित एक मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) की नियुक्ति की जाती है। यदि यह मध्यस्थ समिति भी कोई समझौता कर सकने में असमर्थ रहती है तो विधेयक रद्द हो जाता है। लेकिन जैसा कि ह्यूवर ने कहा है, "प्राय सर्वदा कोई मार्ग मिल जाता है और उपरोक्त मध्यस्थता की व्यवस्था की आवश्यकता नहीं होती है।" विधेयक के सम्बन्ध मे तीन बातें उल्लेखनीय हैं। प्रथम, भारत, इगलैंड, फ्रास आदि देशों मे द्वितीय सदनो को सिर्फ कुछ दिनों तक विधेयक पारित होने मे देरी लगाने की शक्ति प्राप्त है जबकि स्विटजरलैंड मे पूर्ण समानता की स्थिति है। द्वितीय, अन्य देशो मे, अमेरिका को छोडकर, दोनो सदनो मे मतभेद होने पर अन्तत निम्न सदन की ही विजय होती है, लेकिन स्विट्जरलैंड मे दोनो सदनो का समान बोलबाला रहता है। सदनो मे मतभेद होने पर स्विट्जरलैंड मे अमेरिका के समान मध्यस्थ समिति ( Arbitration Committee ) का सहारा लिया जाता है जबकि भारत मे दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन ( Joint Session ) और ब्रिटेन मे लोकसभा द्वारा १ वर्ष के अन्दर लगातार दो अधिवेशनो मे पारित करने की विधि को अपनाया गया है। तृतीय, स्विट्जरलैंड मे वित्तीय विधेयक के सम्बन्ध मे दोनो सदनो को एक समान अधिकार प्राप्त है, लेकिन अन्य देशो मे वित्त पर अन्तिम नियन्त्रण निम्न सदन का है। कार्यकारिणी पर नियन्त्रण भी दोनो सदनो का समान है। संघीय परिषद् के सदस्य दोनों सदनो मे उपस्थित रहते हैं और प्रश्नो का उत्तर देते हैं। अन्य प्रजातान्त्रिक देशों मे कार्यकारिणी पर नियन्त्रण की अन्तिम और वास्तविक शक्ति निम्न सदनो को ही प्राप्त है। इस प्रकार हर क्षेत्र मे दोनो सदनों की शक्ति एक समान है, दोनो का महत्त्व एक समान है। यदि दोनो में कुछ अन्तर है भी तो वे नगण्य हैं।

**घटता प्रभाव**

परन्तु आधुनिक काल मे एक नयी संवैधानिक प्रवृत्ति दृष्टिगोचर हो रही है—राज्य-परिषद् राष्ट्रीय परिषद् के समान अधिकार रखते हुए भी कम महत्त्वपूर्ण हो गयी है और होती जा रही है। इसके धीरे धीरे कम होते प्रभाव के अनेक कारण हैं—जैसे, कुछ सदस्यो का अल्प कार्यकाल, विभिन्न रीतियों से उनका चुनाव, इसके सदस्य मे कम से कम संघीय परिषद् के सदस्यों का चुना जाना, कुछ सदस्यो का अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचन तथा सदस्या का जनसख्या के अनुपात मे प्रतिनिधित्व न करना आदि। दूसरी ओर राष्ट्रीय परिषद् सर्वसाधारण का प्रतिनिधित्व करती है। फलस्वरूप, उनकी प्रतिष्ठा अधिक है और समस्त राजनीतिक क्रियाकलापो का केन्द्रस्थल है। इसी कारण प्रतिभाशाली तथा अनुभवी व्यक्ति राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता को श्रेष्ठतर समझते हैं। लोवेल के अनुसार भी राज्य परिषद् के घटिया प्रभाव का एक कारण यह है कि उसमे राष्ट्रीय परिषद् की अपेक्षा राजनीतिक नेता कम मिलते हैं। फिर भी, इतना तो स्पष्ट है कि स्विस राज्य-परिषद् इगलैंड की लार्ड सभा, भारत की राज्य सभा, जापान तथा इटली की सिनेट इत्यादि द्वितीय सदनों से बहुत अधिक शक्तिशाली है।

## ५ संघीय सभा की शक्तियाँ
(Powers of the Federal Assembly)

ब्रिटिश ससद् की भांति स्विस संघीय सभा मे राष्ट्र की सर्वोच्च शक्ति निहित है, राष्ट्र में इनकी स्थिति सर्वोपरि है। सिर्फ अन्तर यह है कि इस पर कुछ संवैधानिक प्रतिबन्ध (Limitations) हैं जिनका उल्लेख संविधान के अनुच्छेद ७१ और ८४ मे मिलता है। अनुच्छेद ७१ के अनुसार जनता तथा कटनों के अधिकारों पर बिना प्रतिकूल प्रभाव डाले स्विस संघीय सभा स्विस राज्यमंडल का सर्वोच्च शक्ति का प्रयोग कर सकती है। अनुच्छेद ८४ के अनुसार राष्ट्रीय परिषद् और राज्य परिषद् वह सभी काय कर सकती हैं जो राज्य-संघ के अधिकार क्षेत्र मे हैं और जो अन्य किसी संघीय प्राधिकार को नहीं सौंपे गये हैं। इन अनुच्छेदों से संघीय सभा की शक्तियो पर निम्नलिखित तीन प्रतिबन्ध स्पष्ट होते हैं —

**प्रतिबन्ध**

(i) स्विस जनता के अधिकार,

(ii) स्विस कैण्टनों के अधिकार, तथा

(iii) संविधान द्वारा अन्य संघीय प्राधिकारियो को सौंपे गये अधिकार।

संविधान के अनुच्छेद ८५ मे संघीय सभा की शक्तियों का विस्तृत उल्लेख मिलता है जिनका अध्ययन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है —

**(i) विधायी अधिकार**

संघीय सभा मूलत एक विधायी सभा (Legislative body) है। इसका मुख्य काय विधि निर्माण करना है। संघीय सूची के अन्तर्गत सभी विषयों पर इसे कानून बनाने का अधिकार है। यह संघीय प्राधिकारियो के संगठन तथा निर्वाचन सम्बन्धी विधियाँ बनाती है। संघीय अधिकारियो के वेतन और भत्तें को निर्धारित करती है। संघीय शासन के अन्तर्गत यह स्थायी पदो का निर्माण करती तथा उनका वेतन निर्धारित करती है। संविधान के संशोधन काय मे संघीय सभा का प्रमुख हाथ रहता है।

**(ii) प्रशासकीय अधिकार**

संघीय सभा को कुछ महत्वपूर्ण कायपालिका शक्तियाँ भी प्राप्त हैं —(क) निर्वाचन-सम्बन्धी अधिकार *विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। संघीय सभा दोनो* सदनों के संयुक्त अधिवेशन मे संघीय परिषद् के सदस्यों, उसके अध्यक्ष और उपाध्यक्ष, संघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशो, संघीय बीमा-निकाय (Federal Insurance Tribunal) के सदस्यों, सर्वोच्च सेनापति, विशेष जन-अभियोजन (Extraordinary Public Prosecutor), चासलर आदि का निर्वाचन करती है। संघीय विधि द्वारा इसको अन्य किसी भी प्राधिकारियों का चुनाव करने अथवा किसी चुनाव की संपुष्टि करने का अधिकार दिया जा सकता है।

(ख) वैदेशिक सम्बन्ध पर संघीय सभा का पूर्ण नियंत्रण है। राष्ट्र की बाह्य आक्रमणों से रक्षा करना उसकी स्वतन्त्रता तथा तटस्थता की रक्षा की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा, परस्पर अथवा विदेशों से की गयी संधियों को अनुमति प्रदान करती है।

(ग) कैण्टनो की शासन व्यवस्था पर भी संघीय सभा का नियन्त्रण रहता है। यह कैण्टनो के क्षेत्रों तथा उनके संविधान को आन्तरिक अशान्ति तथा बाहरी हमलो से रक्षा की गारन्टी देती है। जब कोई कैण्टन संघीय विधियों को क्रियान्वित करने अथवा संघीय उत्तरदायित्व के निवहन में बाधा डालता है, तब संघीय सभा ही यह निश्चय करती है कि अपराधी कैण्टन के विरुद्ध क्या

कारवाई की जाय। यह कैंण्टनो तथा विदेशी राष्ट्र एव विभिन्न कैण्टनो के मध्य हुई सधियों को स्वीकृति प्रदान करती है।

(घ) देश की आन्तरिक व्यवस्था का उत्तरदायित्व भी सघीय सभा पर ही है। यह देश मे आन्तरिक शान्ति व व्यवस्था तथा आन्तरिक सुरक्षा का प्रबन्ध करती है। सघीय सविधान को कार्यान्वित तथा उसका पालन करना और सघीय कर्त्तव्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक कारवाई करना इसी की जिम्मेवारी है। इस सभा के अन्य प्रमुख प्रशासकीय काय भी हैं, जैसे, दडित अपराधियो को क्षमादान (Pardon) अथवा सामूहिक क्षमादान (Amnesty) प्रदान करना, सघीय सेना का नियमन व नियन्त्रण करना तथा सघीय प्रशासन का निरीक्षण व निर्देशन करना इत्यादि।

सघीय सभा के प्रशासकीय कार्यों के सम्बन्ध मे यह स्मरणीय है कि वह प्राय अपने सभी कार्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व सघीय परिषद् को सौंप देती है जो सभा के निरीक्षण और निर्देशन मे कार्य करती है।

**(iii) वित्तीय अधिकार**

वित्त पर भी सघीय सभा का अनन्य नियन्त्रण है। सघीय परिषद् द्वारा प्रस्तावित वार्षिक बजट की स्वीकृति देती है। ऋण लेने की अनुमति यही देती है। करों के लिए कानून बनाती है। यह रेलवे अनुदान प्रदान करती है तथा सावजनिक आय व्यय लेखे ( Public Accounts ) में परीक्षण का प्रबन्ध करती है।

**(iv) न्यायिक अधिकार**

सघीय सभा को दो प्रकार के न्यायिक अधिकार (Judicial powers) प्राप्त हैं। प्रथमत, देश की न्याय-व्यवस्था पर इसका नियन्त्रण है। यह सघीय न्यायपालिका का निरीक्षण तथा निर्देशन करती, न्यायिक सगठन-सम्बन्धी कानून बनाती तथा सघीय न्यायालय के न्यायाधीशो को निर्वाचित करती है। सघीय न्यायालय अपनी वार्षिक रिपोर्ट इसके सामने प्रस्तुत करता है। द्वितीयत, सघीय सभा कई मामलो मे स्वय अन्तिम न्यायालय के रूप मे काय करती है। यह सघीय परिषद् तथा सघीय न्यायालय अथवा बीमा न्यायालय के मध्य उत्पन्न विवादो या इन दोनो न्यायालयों मे परस्पर उत्पन्न विवादो का निणय देती है। यह प्रशासन विधि सम्बन्धी मामलो मे सघीय परिषद् के नियमों के विरुद्ध अपील सुनती तथा उनपर अन्तिम निणय देती है। यह सघीय प्राधिकारियो के बीच क्षमता सम्बन्धी विवादो पर विचार करती है। तृतीय, सघीय सभा को किसी सघीय कमचारी के विरुद्ध कतिपय मामलो मे कारवाई करने का अधिकार प्राप्त है। अन्त में, सघीय न्यायालय द्वारा दण्डित तथा सनिक शासन के अन्तगत मृत्यु दड प्राप्त व्यक्ति के दण्ड को इसे क्षमा करने का अधिकार दिया गया है।

निष्कर्ष (Conclusion) —अधिकारो के उपयुक्त विवरण से स्पष्ट है कि सघीय सभा स्विटजरलण्ड की सर्वोच्च सत्ता है। इसकी सर्वोच्चता ( Supremacy ) की तुलना ब्रिटिश ससद् की सर्वोच्चता से की जा सकती है।

**सीमित सर्वोच्चता**

कुछ अथ मे तो इसकी सर्वोच्चता ब्रिटिश ससद् की सर्वोच्चता से भी अधिक सुरक्षित प्रतीत होती है। दलगत प्रणाली तथा अन्य आधुनिक विकासो के कारण ब्रिटिश ससद् को मन्त्रिमण्डल के इशारे पर चलना पडता है, उसपर मन्त्रिमण्डल का पूण नियन्त्रण है। लेकिन स्विट्जरलैण्ड मे सघीय परिषद् सघीय सभा की दासी है, वह सघीय सभा के नियन्त्रण तथा निर्देशन में काय करती है। इसके अलावे न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) द्वारा

लगायी गयी सीमा के अभाव में अमरीकी कांग्रेस से स्विस संघीय सभा की स्थिति अधिक दृढ़ प्रतीत होती है।

इस प्रकार संघीय सभा संवैधानिक उपबन्धों तथा व्यावहारिक परम्पराओं के परिणाम स्वरूप एक सप्रभुता सम्पन्न विधायिका बन गयी है। लेकिन सच पूछा जाय तो यह उस सीमा तक सर्वोच्च नहीं है जिस सीमा तक ब्रिटिश संसद्। इसकी शक्ति पर संविधान द्वारा अनेक प्रतिबन्ध लगा दिये हैं, जैसे स्विस जनता के अधिकार, स्विस कैण्टनों के अधिकार तथा संविधान द्वारा अन्य संघीय प्राधिकारियों को सौंपे गये अधिकार। स्विस शासन प्रणाली में संसदीय सप्रभुता ( Parliamentary Sovereignty ) की अपेक्षा सार्वजनिक सप्रभुता ( Popular Sovereignty ) को उच्च स्थान प्रदान किया गया है। जनमत संग्रह और उपक्रम के द्वारा जनसत्ता स्वयं वैधानिक तथा संवैधानिक कार्य में सक्रिय भाग लेती है। स्विस जनता स्वयं विधि निर्माण की प्रक्रिया को संचालित तथा नियन्त्रित करती है। संघीय सभा के साधारण नियमों एवं आदेशों, अनिश्चित समय के लिए की गयी संधियों तथा संकटकालीन आदेशों को ३०,००० व्यक्तियों या ८ कैण्टनों की माग पर जनमत-संग्रह के लिए रखा जाता है। शासन प्रणाली के संघात्मक होने के कारण संघान्तरित कैण्टनों के अधिकार भी स्विस संघीय सभा के अधिकारों को सीमित करते है। अन्त में, संविधान द्वारा अन्य संघीय अधिकारों को सौंपे गये अधिकार तथा कार्य भी संघीय सभा के अधिकार क्षेत्र से बाहर हैं। इन प्राधिकारियों में कार्यपालिका प्रमुख है। आधुनिक युग में कार्यपालिका की शक्ति में विश्वव्यापी प्रवृत्ति है जिसके फलस्वरूप विधायिका सभाओं की शक्ति में व्यवहारतः कटौती होती जा रही है। स्विट्जरलैण्ड में भी कार्यपालिका की उत्तरोत्तर बढ़ती हुई शक्ति ने संघीय सभा की प्रतिष्ठा और प्रभाव को कम कर दिया है। थोड़े में, स्विस संघीय सभा की सर्वोच्चता सीमित है।

कौडिंग के इस कथन में काफी सत्यता दीख पड़ती है कि आज स्विस संसद् का वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं है जिसकी कल्पना स्विस संविधान के निर्माताओं ने की थी।[1] इसके दो मुख्य कारण बतलाये जाते हैं —पहला, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफल कार्यकरण तथा दूसरा, संघीय कार्यपालिका के महत्त्व में वृद्धि। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के चलते स्विस विधान मण्डल को बराबर यह ध्यान में रखना पड़ता है कि उसके द्वारा पारित कोई भी विधेयक जनमत संग्रह के लिए भेजा जा सकता है। स्वभावतः उसे शंका, अनिश्चितता तथा असहायावस्था में काम करना पड़ता है। इसका परिणाम यह हुआ है कि निर्वाचकों के हाथ में कानून निर्मात्री शक्ति चली गई है तथा विधानमण्डल एक परामर्शदात्री संस्था बन गया है। स्विस कार्यपालिका की शक्ति में उत्तरोत्तर वृद्धि ने स्विस विधानमण्डल की सर्वोच्चता को अधिक क्षति पहुँचायी है।

## (६) संघीय सभा की कार्य-विधि

(Working of Federal Assembly)

**सत्र**

संघीय सभा के दोनों सदनों का एक अधिवेशन वर्ष में अनिवार्य है। साधारणतः वर्ष में चार बैठकें होती हैं—दिसम्बर, मार्च, जून और सितम्बर में। परन्तु इन्हें एक ही सत्र ( Sessions ) के अन्तर्गत माना जाता है। इनके अतिरिक्त संघीय परिषद् अथवा ५ कैण्टन अथवा राष्ट्रीय परिषद के चौथाई सदस्यों के अनुरोध पर दोनों की असाधारण (extraordinary) बैठकें भी बुलायी जा सकती हैं।

---

1 It cannot be denied that the Swiss parliament as a body does not enjoy the prestige that the framers of the constitution of 1848 thought it should have —*C A Codding, The Federal Government of Switzerland P 81*

सत्र प्रायः छोटे होते हैं जो एक बार मे ४ सप्ताह तक चलते हैं। सामान्यत सदस्य (Deputies) अधिवेशन से अनुपस्थित नही रहते क्योकि बिना कारण अनुपस्थित रहना बरा ब्य से जो चुराना समझा जाता है। गणपूर्ति (Quorum) के लिए कम से-कम सत्र के कुछ सदस्यो का उपस्थित होना आवश्यक है। सभी प्रश्नो पर निर्णय उपस्थित सदस्यो के बहुमत से होता है। मतदान के सम्बन्ध मे सदस्यों पर बाहरी दबाब या प्रभाव की गुजाइश कम रहती है। साधारणत दोनो सदनो की बैठकें अलग-अलग भवनो मे होती हैं, लेकिन कुछ विशेष कार्यों के लिए दोनों सदनो के सयुक्त अधिवेशन (Joint Sessions) होते हैं —

(क) सघीय परिषद् के पार्षदो और अध्यक्ष, सघीय ट्रिब्युनल के न्यायाधीशो, राजमण्डल के चासलर और सघीय सशस्त्र सेना के सर्वोच्च सेनापति के लिए।

(ख) सघीय सरकार के अधिकार-क्षेत्र-सम्बन्धी मतभेदों और सघर्षों पर विचार करने के लिए।

(ग) क्षमादान ( Pardon ) का निश्चय करने के लिए, राजद्रोही क्षमा ( Amnesty ) के लिए नहीं।

यहा यह उल्लेखनीय है कि जिस समय दोनों सदनो का सम्मिलित अधिवेशन होता है, उस समय राष्ट्रीय परिषद् का अध्यक्ष ही सभापतित्व करता है और समस्त निर्णय दोनो सदनो के उपस्थित सदस्यो के बहुमत से होता है।

**वाद विवाद**

स्विस नागरिक व्यावहारिक, गभीर तथा विचारशील होते हैं। सघीय सभा के सदस्य राष्ट्रीय चरित्र का पूर्ण प्रदर्शन करते हैं। वे ठोस, गम्भीर, समझदार तथा आवेगरहित होते हैं। प्रत्येक प्रश्न पर वे व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार करते है तथा बीच का मार्ग अपनाते हैं। सदस्य समस्त कार्य शातिपूर्ण तरीके से करते हैं। वाद विवाद सयमित होते हैं तथा वस्तुएँ तथा वक्तृताएँ नपे-तुले शब्दों मे होती हैं। आलकारिक भाषा का प्रयोग तडक-भडक से भरी-पूरी तालियो की गडगडाहट, प्रशसा सूचक नारे या निन्दापरक आवाजें सघीय सभा की बैठको मे विरले ही देखने को मिलती हैं। फिलिबस्टरिंग ( Filibustering ), ग्लोलोटीन ( Guillotine ) या अन्य बाधा पैदा करने वाले मार्गो को नही अपनाया जाता। विभाजन (Division) भी बहुत कम होता है।

सघीय सभा के किसी भी सदन मे कोई भी विधेयक प्रेषित किया जा सकता है। सिर्फ सघीय परिषद् द्वारा 'आवश्यक' ( Urgent ) घोषित विषयो को सभा की तुरन्त स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पडती। सदनों मे विधेयक चार प्रकार से प्रेषित किया जा सकता है—(१) सघीय परिषद् (Federal Council) द्वारा, (२) सघीय सभा के किसी भी सदन द्वारा, (३) कैण्टनो द्वारा, तथा (४) सघीय सभा के किसी भी सदन के किसी भी सदस्य द्वारा। लेकिन, व्यवहारत विधेयको को तयार करने और उनको प्रेषित करने का कार्य धीरे धीरे परिषद् मे केन्द्रित हो गया है। वित्तीय विधेयक सघीय परिषद् द्वारा ही पुर स्थापित हो सकता है, किसी सदस्य द्वारा नही। विधेयक प्रेषित होने पर उनके सिद्धातो पर विचार किया जाता है। यदि सदन उससे सहमत है तो उसे एक समिति ( Committee ) को विचारार्थ सौप दिया जाता है। विचार करने के उपरात समिति अपनी रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत करती है। सदन म विधेयक के ऊपर "विचार करने के लिए"

**व्यवस्थापक**

प्रस्ताव रखा जाता है। तदुपरान्त उसमें प्रत्येक अनुच्छेद पर विस्तृत वाद विवाद होता है। अन्त में सम्पूर्ण विधेयक पर मत-संग्रह किया जाता है। विधेयक की स्वीकृति के बाद उसे दूसरे सदन मे भेज दिया जाता है। उस सदन मे भी वही प्रक्रिया दुहरायी जाती है। दूसरा सदन उसे ज्यों-का त्यों स्वीकार कर सकता है। यदि वह कुछ संशोधन करे तो पहले पुन विचार के लिए विधेयक को लौटा दिया जाता है। यदि दोनो सदनों मे इस प्रकार समझौता न हो सके तो उसे दोनो सदनो द्वारा गठित एक मध्यम-समिति ( Arbitration Committee ) के पास भेज दिया जाता है। यदि इसके बावजूद भी समझौता न हो सके तो विधेयक रद्द कर दिया जाता है। दोनो सदनो द्वारा पारित होने के बाद विधेयक पर चांसलर व राष्ट्रपति का हस्ताक्षर लिया जाता है जिसे उन्हें इन्कार करने का अधिकार या निषेधाधिकार ( Right to veto ) प्राप्त नहीं है। तत्पश्चात् विधेयक कानून बन जाता है।

## साराश

स्विस विधान मंडल की दो प्रमुख विशेषतायें हैं। यह सर्वोपरि तथा द्विसदनात्मक है।

**राज्य-परिषद्** —यह द्वितीय सदन है। प्रत्येक पूर्ण कैंटन को दो तथा अर्द्ध-कैंटन को एक प्रतिनिधि भेजता है। विभिन्न कैंटन अलग-अलग अवधियों के लिए सदस्यों का निर्वाचन करते हैं। प्रतिवर्ष यह एक अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है।

**राष्ट्रीय परिषद्** —राष्ट्रीय परिषद् जनता की प्रतिनिधि सभा है। इसका निर्वाचन जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से करती है। संगठन का आधार जनसंख्या होने के कारण इसकी सदस्य-संख्या बदलती रहती है। आजकल इसके १९६ सदस्य हैं। प्रतिनिधियों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर किया जाता है। नागरिकों को मतदान का अधिकार अनेक प्रतिबन्धों तथा सीमाओं से मर्यादित है। सदस्यों का कार्यकाल ४ वर्ष है। परिषद् प्रति वर्ष अपने सदस्यों में से ही एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है।

**दोनों सदनों में सम्बन्ध** —दोनों सदनों का स्थान समान है। लेकिन आधुनिक काल में राज्य परिषद् राष्ट्रीय परिषद् के समान अधिकार रखते हुए भी कम महत्त्वपूर्ण हो गयी है तथा होती जा रही है।

*संघीय सभा की शक्तियाँ* —संघीय सभा में राष्ट्र की सर्वोच्च-शक्ति निहित है। लेकिन इसके अधिकार पर कुछ संवैधानिक प्रतिबन्ध है। विधायी अधिकार के अतिरिक्त इसे प्रशासकीय, वित्तीय तथा न्यायिक अधिकार भी प्राप्त है। इसकी सर्वोच्चता सीमित है।

*संघीय सभा की कार्य-विधि* —संघीय सभा के दोनों सदनों का एक अधिवेशन वर्ष में अनिवार्य है। विशेष कार्यों के लिए दोनों सदनों की असाधारण बैठक तथा संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता है। सभा का कार्य शांतिपूर्ण तरीके से होता है। वाद-विवाद का स्तर ऊँचा होता है। किसी भी सदन में विधेयक प्रेषित किया जा सकता है। विधेयक पर मत संग्रह भी होता है। दोनों सदनों में किसी विधेयक पर समझौता न होने पर उसे एक मध्यस्थ समिति के पास भेज दिया जाता है।

## प्रश्न

1 Describe the composition and functions of both the Houses of the Federal Assembly of Switzerland
( स्विस संघीय सभा के दोनो सदनो के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिये। )

2 Write a critical essay on the working of the Swiss Federal Legislature
( स्विस संघीय विधानमण्डल की कार्य प्रणाली पर एक निबन्ध लिखिये। )

3 "The makers of the Swiss constitution conferred on the federal Assembly all kinds of authority, legislature, executive and even Judicial" Comment

( "स्विस संविधान के निर्माताओ ने संघीय सभा को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्रदान कीं—विधायी, प्रशासकीय और न्यायिक भी।" इस कथन की समीक्षा कीजिए। )

4 "In greater that in America, the two houses of the federal Assembly have equal powers in Switzerland" Examine the relation between the national Assembly and the Council of states

( अमेरिका से भी अधिक मात्रा में स्विटजरलैंड मे संघीय सभा के दोनों सदनो को समान अधिकार प्राप्त है। राष्ट्रीय सभा और राज्य परिषद् के बीच सम्बन्ध बतलाइये। )

5 What limitations hadve been imposed on the Supremacy of the federal Assembly? Compare and contrast the powers and position of the Swiss federal Assembly with that of the British parliament

( संघीय सभा की सर्वोच्चता पर कौन-कौन प्रतिबन्ध है ? स्विस संघीय सभा की शक्ति और स्थिति की तुलना ब्रिटिश संसद् से कीजिए। )

6 "The relation between the Swiss ministers to the legislative body is different from that which exists in any other country" Explain this relation fully and point out the unique nature of the Swiss Legislature and Executive

( "स्विटजरलैंड मे मन्त्रियो और विधानमण्डल का सम्बन्ध अन्य देशो से भिन्न है।" इस सम्बन्ध की स्पष्ट व्याख्या कीजिए और स्विस विधानमण्डल तथा कार्यपालिका की अनोखी प्रवृत्ति को बतलाइये। )

7 Give an account of the Composition and powers of the Swiss federal Legislature ? What are the principles which regulate its relations with the Federal Executive ( Gwalior U 1965 )

( स्विस विधान मंडल के संगठन तथा शक्तियो का वर्णन कीजिए तथा उन सिद्धान्तो पर प्रकाश डालिए जिनके द्वारा इनके सम्बन्ध स्विस संघ कार्यपालिका से नियमित होते हैं। )

— o —

*"The unique institution of this unique little country is without doubt the Federal, Council, the Swiss Federal Executive"*

*—G A Codding*

५

# संघीय कार्यपालिका

## ( The Federal Executive )

| | |
|---|---|
| परिचय | —अतुल्य तथा अनोखी कार्यपालिका । |
| संघीय परिषद् | —सदस्य संख्या, निर्वाचन पद्धति, योग्यताएँ, वेतन, प्रशासनीय विभाग, कार्य प्रणाली । |
| स्विस राज्य-संघ का राष्ट्रपति | —निर्वाचन, अधिकार एवं कृत्य । |
| संघीय परिषद् के अधिकार एवं कृत्य | —कार्यपालिका, शक्तियाँ, विधायिनी शक्तियाँ, न्यायिक अधिकार, वित्तीय अधिकार, संकटकालीन अधिकार । |
| संघीय परिषद का संघीय सभा से सम्बन्ध | —संवैधानिक स्थिति, वास्तविक स्थिति, निष्कर्ष । |
| संघीय कार्यपालिका की प्रकृति | —संसदात्मक नहीं, अध्यक्षात्मक नहीं, प्रेजिडियम भी नहीं, वास्तविक स्थिति । |
| संघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ | —मण्डलात्मक, निर्दलीय, स्थायित्व, मत स्वातन्त्र्य, नेतृत्व का अभाव, कार्यपालिका विधानपालिका की सेविका, कार्यपालिका विधानपालिका की समिति, सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव । |
| प्रशासन | —विभाग, सचिवालय । |

विश्व की प्रमुख शासन प्रणालियों को दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—संसदात्मक (Parliamentary) और अध्यक्षात्मक ( Presidential )। संसदीय पद्धति में कार्यपालिका का प्रधान एक राष्ट्रपति या सम्राट होता है जो नाम मात्र का (Titular or Nominal) प्रधान होता है और उसके नाम पर शासन शक्ति का वास्तविक प्रयोग विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी मन्त्रिमंडल करता है।

**अतुल्य तथा अनोखी कार्यपालिका**

अध्यक्षात्मक प्रणाली में भी एक राज्य का प्रधान राष्ट्रपति होता है जो कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान ( Real executive head ) भी होता है। इन दोनों

व्यवस्थाओं मे कायपालिका का एक ही प्रधान ( Singular Head ) होता है। लेकिन, स्विस शासन पद्धति न तो ससदात्मक है न अध्यक्षात्मक हो। इसकी कार्यपालिका मे दोनो की विशेषताओ का सम्मिश्रण मिलता है, इसमे दोनो शासन पद्धतियो के गुणो को अपनाने तथा अवगुणो से बचने का प्रयत्न किया गया है। स्विट्जरलैंड मे कायपालिका शक्ति को ब्रिटेन तथा अमेरिका के सदृश, किसी एक व्यक्ति मे निहित न कर सात सदस्यों की एक परिषद् मे निहित किया गया है जिसे सघीय परिषद् ( Federal Council ) कहते हैं। इसी कारण स्विस कायपालिका को बहुल कार्यपालिका ( Plural Executive ) या मण्डलात्मक कायपालिका (Collegiate Executive) या मिश्रित कायपालिका ( Commission Type Executive ) कहते हैं। ससार की कार्यपालिकाओ मे यह अतुल्य तथा अनोखी कार्यपालिका (Unparallel and Peculiar Executive) है। कौडिंग के शब्दों में, "इस अनोखे छोटे देश की अनोखी सस्या निस्सदेह सघीय परिषद् अर्थात् स्विस सघीय कायपालिका है।"[1]

## १ सघीय परिषद्

### ( The Federal Council )

**सगठन** (Organisation) —सविधान की धारा ६५ के अनुसार "स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन तथा कार्यपालिका शक्ति ७ सदस्यों की एक संघीय परिषद् द्वारा प्रयुक्त की जाती है।"[2] इस प्रकार स्विटजरलैंड मे कायकारिणी शक्ति किसी एक व्यक्ति—राष्ट्रपति सम्राट— के हाथ मे नही, बल्कि एक परिषद् के हाथ मे सौपी गयी है। सविधान द्वारा इसकी सदस्य सख्या ७ निश्चित की गयी है। यद्यपि नवीन सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक परिस्थितियों के परिणामस्वरूप बढते हुए शासन काय भार के दृष्टिकोण से यह सख्या बहुत कम है, फिर भी स्विस जनता ने सख्या मे वृद्धि का सदा विरोध किया है। इस सम्बन्ध मे जनता ने दो बार—१६०० और १६४२ ई० मे—सशोधन प्रस्ताव को रद्द कर दिया।

**सदस्य सख्या**

यहाँ प्रश्न उठता है किस कारण स्विस-सविधान के निर्माताओं ने परम्परागत एकल कायपालिका पद्धति ( Singular Executive ) को न अपनाकर बहुल कायपालिका पद्धति ( Plural Executive ) को अपनाया। इस नवीन सवैधानिक व्यवस्था के मुख्यतः दो कारण हो सकते हैं। प्रथम यह व्यवस्था देश की ऐतिहासिक परम्परा के अनुकूल है। १८४८ ई० मे सघीय सविधान के निर्माण से पूव विभिन्न कटनों की कायपालिकाएँ मण्डलात्मक ही थी। इसके अतिरिक्त १७६८ ई० से १८०३ ई० तक जब स्विट्जरलैंड फ्रास के अधीन था तो राष्ट्रीय कायकारिणी शक्ति ५ सदस्यों की एक 'डाइरेक्टरी' को दी गयी थी। यह भी एक मण्डलात्मक कायकारिणी का प्रयोग था। द्वितीय, स्विस-जनता किसी व्यक्ति विशेष के हाथ मे सत्ता को केन्द्रित करने की प्रवृत्ति का स्वभावत विरोध करती है। इस प्रवृत्ति को यह जनतन्त्रीय सिद्धान्तो के प्रतिकूल मानती है। इसमे उसे राजतन्त्र अथवा तानाशाही का आभास मिलता है। १८४८ ई० मे सविधान प्रारूप निमात्री समिति ने बताया था कि "समिति किसी ऐसे पद का

1 The unique institution of this unique little country is without doubt the federal Council, the Swiss federal executive —*G A Codding, The Federal Government of Switzerland P 87*

2 'The Supreme directing and executive power in the C[illegible] is exercised by Federal Council of seven members

निर्माण प्रस्तावित करने की बात नहीं सोच सकती जो स्विस जनता के विचारों एवं स्वभाव के प्रतिकूल हो तथा जिसमें वह राजतन्त्रात्मक या तानाशाही प्रवृत्ति का प्रमाण देख सके। स्विट्‌जरलैंड में परिषदों की पद्धति जमी हुई है। हमारी प्रजातांत्रिक भावना किसी अन्य व्यक्तिगत प्रधानता के प्रति विद्रोह करती है।"[1] स्विस जनता, एडमंड रैन्डोल्फ के अनुसार, समझती है कि "एकल कार्यपालिका राजतन्त्र का गर्भस्थ शिशु है।"[2] वाइमार संविधान (Weimar Constitution) के निर्माण के समय जर्मनी में भी स्विस पद्धति की नकल करने की चेष्टा की गयी, पर सफलता न मिली।

संघीय परिषद् के संगठन को व्यापकतम बनाने की कोशिश की गयी है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कुछ संवैधानिक उपबन्ध तथा व्यावहारिक परम्पराएँ हैं। एक संवैधानिक प्रतिबंध यह लगाया गया है कि परिषद् में एक कैण्टन से सिर्फ एक व्यक्ति ही निर्वाचित हो सकता है, एक से अधिक नहीं। ऐसी व्यवस्था इसलिए की गयी कि अधिक से अधिक कण्टन प्रतिनिधित्व पा सकें। परन्तु यह दृढ़ परम्परा बन गयी है कि बर्न, ज्युरिच तथा वाड नामक कैण्टनों में से एक एक सदस्य अवश्य हो। कुछ व्यावहारिक परम्पराएँ भी हैं जो इसके संगठन को व्यापक प्रतिनिधित्व स्वरूप देती हैं, जैसे—प्रमुख धर्मावलम्बियों, भाषा भाषियों तथा राजनीतिक दलों को समुचित प्रतिनिधित्व देकर। सामान्यत, संघीय परिषद में ३ जर्मन भाषा भाषी, २ फ्रेंच भाषा भाषी तथा १ इटालियन भाषा भाषी कैण्टन से पार्षद लिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, परिषद् राजनीतिज्ञों का एक बेमेल अथवा विजातीय (Heterogeneous) समुदाय भी है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में सिर्फ एक दल अनुयायी रहते हैं। लेकिन स्विस संघीय परिषद की एक विचित्रता यह है कि उसमें सभी प्रमुख दलों को स्थान दिया जाता है। १९२९ ई० से प्राय सभी प्रमुख दलों - उदारवादी, कैथोलिक अनुदारवादी, कृषक दल तथा समाजवादी दल—को प्रतिनिधित्व मिलता आ रहा है।

**निर्वाचन पद्धति**

संघीय परिषद् के सदस्यों की निर्वाचन-पद्धति (System of Election) १८४८ ई० के संविधान द्वारा निर्धारित की गयी थी। संघीय सभा के दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में उनका निर्वाचन करते हैं। पार्षदों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन का प्रस्ताव कई बार आया है, लेकिन लोक निर्णय ने अस्वीकृत कर दिया है।

**कार्यकाल**

संविधान की धारा ९६ में संघीय परिषद् के कार्य काल की व्यवस्था की गयी है। संघीय परिषद् के सदस्य ४ वर्षों के लिए नियुक्त किये जाते हैं। १९३१ ई० के पहले इसकी अवधि केवल ३ वर्ष की थी। लेकिन १९३१ ई० में राष्ट्रीय परिषद के साथ इसके कार्य काल को भी बढ़ाकर ४ वर्ष कर दिया गया। संविधान में यह कहा गया कि संघीय सभा के प्रत्येक नव निर्वाचन पर संघीय परिषद का भी नया निर्वाचन होगा। अत, प्राय संघीय परिषद् का चुनाव संघीय सभा द्वारा प्रत्येक चौथे

1 'The Committee could not think of proposing the creation of an office so contrary to the ideas and habits of the Swiss people who might see therein evidence of monarchical or dictatorial tendency In Switzerland one is attached to councils Our democratic feeling revolts against any executive prominence '
—*Report of the Constitutional Draft Committee*

2 "A single executive is the foetus of monarchy —*Edmund Randolph*

वर्ष, राष्ट्रीय परिषद् के निर्वाचन के तुरन्त उपरान्त होता है। दूसरा व्यवधान यह है कि यदि ४ वर्ष की अवधि के अन्तर्गत संघीय परिषद् में किसी सदस्य का स्थान रिक्त हो तो संघीय सभा अपनी पहली बैठक में ही शेष अवधि के लिए नये सदस्य का निर्वाचन करेगी। धारा १२० के अन्तर्गत यह समस्या पैदा होती है। संविधान का पुनर्निरीक्षण करने का प्रस्ताव विचाराधीन हो तो संघीय सभा के साथ साथ संघीय परिषद् का भी विघटन कर दिया जाता है और नवनिर्वाचित विधान-सभा पुन संघीय परिषद् का निर्वाचन करती है।

यद्यपि सदस्यों का वैधानिक काल ४ वर्ष है, परन्तु उनका बार-बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है। फलस्वरूप उनका औसत कार्य काल १० वर्ष हो जाता है। अनेक ऐसे भी पार्षद हुए हैं, जिन्होंने ३० ३० वर्षों तक सदस्य पद का उपभोग किया है। उदाहरणार्थ, डा० जोसेट मोटा २८ वर्षों तक संघीय परिषद के सदस्य बने रहे। आधुनिक पार्षदों में डा० फिलिप एटर २३ वर्षों से, डा० कार्ल कोबलेट १४ वर्षों से, डा० मेक्स पेटिट पीयर १० वर्षों से और डा० रोडोल्फ रुबाटल ८ वर्षों से पार्षद-पद पर हैं।

संविधान की धारा ९६ के अनुसार संघीय परिषद् के सदस्य उन सभी स्विस नागरिकों के बीच में से चुने जाते हैं, जो राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता की योग्यता रखते हैं।[1] अत कोई भी व्यक्ति जो राष्ट्रीय परिषद् के लिए चुने जाने की योग्यता रखता है,

योग्यताएँ

संघीय परिषद् का सदस्य निर्वाचित हो सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि धर्माधिकारी (Clergy) संघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते, क्योंकि उनके लिए राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता वर्जित है। १९१४ ई० में एक कानून द्वारा यही बन्धन लगा दिया गया कि दो निकट सम्बन्धी संघीय परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते और न तो संघीय परिषद् के सदस्यों के निकट सम्बन्धी किसी ऐसे पद पर नियुक्त किये जा सकते हैं जो कि संघीय परिषद् के अधीन हो। संविधान की धारा ९७ के अनुसार यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि संघीय परिषद् के सदस्य राज्य-मण्डल अथवा किसी कैंटन के अन्तर्गत अन्य कोई पद ग्रहण नहीं कर सकते और न तो वे कोई अन्य व्यवसाय ही कर सकते हैं। यद्यपि संविधान में ऐसा कोई व्यवधान नहीं है, फिर भी संघीय सभा संघीय परिषद् के लिए अधिकतर अपने सदस्यों में से ही निर्वाचन करती है। लेकिन धारा ९७ द्वारा लगाये गये प्रतिबन्ध के अनुसार संघीय परिषद् के सदस्य चुने जाने पर उनको संघीय सभा की सदस्यता से पद त्याग करना पड़ता है।

लेकिन व्यवहारत सदस्यों का योग्य शासक होना आवश्यक है। उन्हें अनुभवी, योग्य तथा निपुण होना चाहिए। उनमें पारस्परिक मतभेदों को समझौते के द्वारा सुलझाने की क्षमता होनी चाहिए। उनमें प्रशासनिक योग्यता, श्रेष्ठ मानसिक शक्ति, बुद्धि चैतन्य, व्यवहार कुशलता, शान्त स्वभाव आदि गुणों का होना आवश्यक है। इन्हीं गुणों की आवश्यकता के कारण अधिकतर सदस्य ऐसे होते हैं जो संघीय सभा अथवा कैण्टन के विधान मण्डल के सदस्य अथवा कैण्टन या राज्यमण्डल के कोई उच्चाधिकारी रह चुके हैं और काफी दीर्घकाल तक। कोडिंग का कहना है कि 'स्विटजरलैंड में पद ग्रहण करने के लिए 'किसी व्यक्ति' में 'विनम्रता' (modesty) का गुण होना आवश्यक है। संघीय परिवार के प्रत्याशी का पूर्ववर्ती राजनीतिक जीवन सेवा और त्याग

1 ' are chosen from among all Swiss citizens eligible for the National Council —*Art 96*

का होना चाहिए। व्यक्तिगत गुणों तथा सेवा के फलस्वरूप ही संघीय परिषद् की सदस्यता को प्राप्त कर सकता है।"[1]

संघीय परिषद् की सदस्यता के लिए वैधिक योग्यताओं के अतिरिक्त अनेक परम्पराओं का विकास हुआ है जिनका पालन पार्षद् के निर्वाचन के सम्बन्ध में बहुत कड़ाई से किया जाता है। इनमें निम्नांकित परम्पराएँ उल्लेखनीय हैं (१) संघीय परिषद् की सदस्यता संघ में भौगोलिक शक्ति के केन्द्रीकरण को अभिव्यक्त करती है। परम्परा द्वारा यह पूर्व निश्चित है कि सबसे बड़े कैण्टन बर्न और ज्यूरिच को परिषद् में अवश्य ही प्रतिनिधित्व प्राप्त होगा। (२) भाषागत अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व देने के विचार से यह परम्परा बन गयी है कि पाँच से अधिक पार्षद् जर्मन भाषी क्षेत्र से नहीं आयेंगे। (३) कानून के अभाव में भी संघीय परिषद् में देश के सभी प्रमुख राजनीतिक दलों को उनकी शक्ति के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। (४) संघीय परिषद् में वे व्यक्ति ही चुने जाते हैं जिन्हें सार्वजनिक कार्यों का पर्याप्त अनुभव प्राप्त हो। प्राय राष्ट्रीय परिषद् और राज्य परिषद् के सदस्य ही संघीय परिषद् का सदस्य निर्वाचित होते हैं। (५) संघीय परिषदों के इच्छानुकूल पुनर्निर्वाचन होता रहता है। अधिकांश पार्षद् दो तीन अवधियों तक सदस्य बने रहते हैं।

संघीय परिषद् के सदस्य को संघीय निधि से ४८००० फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। ५५ वर्ष की उम्रवाले सदस्यों को निवृत्ति-वेतन (Pension) दिया जाता है बशर्ते कि वे दस वर्षों तक पार्षद रह चुके हो। निवृत्ति-वेतन वेतन का ४० से ६० प्रतिशत होता है। पार्षदों का वेतन अन्य देशों के मन्त्रियों की अपेक्षा बहुत ही कम है और वे बहुत सादगी से रहते हैं।

**वेतन**

स्विटजरलैण्ड में प्रशासन के समस्त कार्य को ७ विभागों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक विभाग एक संघीय परिषद के सदस्य के अधीन होता है जो उसके कार्य संचालन के लिए समस्त परिषद् के प्रति उत्तरदायी होता है। एक विभाग के प्रमुख की अस्वस्थता या अनुपस्थिति में कार्य करने के लिए प्रत्येक विभाग का प्रमुख दूसरे विभाग का उपप्रमुख होता है। परिषद् सम्पूर्ण प्रशासन के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी (Collectively responsible) होता है। परन्तु ब्रूक्स के मत में यह भ्रमात्मक है कि संघीय परिषद् का सामूहिक रूप में (Corporate body) किसी सीमा तक अस्तित्व है। बहुधा यह कहा जाता है कि स्विट्जरलैण्ड में सात कार्यकारिणी सदस्य (Federal Councillors) हैं, परन्तु कोई कार्यकारिणी परिषद् (Federal Council) नहीं है।" वर्तमान काल में निम्नलिखित ७ प्रशासकीय विभाग (Administrative Departments) हैं, जिनका विभाजन अमेरिका के समान विधायिकी अधिनियम से नहीं, बल्कि फ्रांस के जैसा कार्यपालिका विनियम से हुआ है —

**प्रशासकीय विभाग**

(१) राजनीतिक विभाग (Political Department),

(२) गृह विभाग (Department of Interior),

---

1 No matter how well qualified on other accounts, no one can expect to be elected to the federal council unless he reflects the virtue which above all others, the Swiss demand of those who hold public office modesty In his previous cantonal and national service he must have left an image of a person dedicated to his work without thought of personal recognition The office must seek the candidate, not the candidate the office — *G A Codding op cit p 89*

(३) न्याय और पुलिस विभाग (Department of Justice and Police),
(४) सैनिक विभाग (Military Department),
(५) वित्त और प्रशुल्क विभाग (Department of Finance and Customs),
(६) सावजनिक अर्थ विभाग (Department of Public Economy),
(७) डाक और रेल विभाग (Post and Railways Department)।

साधारणतया सघीय परिषद् की बैठकें सप्ताह मे दो बार होती हैं। इसकी कारवाई गुप्त होती है। गणपूर्ति के लिए चार सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। निर्णय बहुमत से होता है।

कार्य-प्रणाली

कोई भी सदस्य बिना परिषद् की आज्ञा के बैठक से अनुपस्थिति नही रह सकता। परिषद् का अध्यक्ष निर्णयात्मक मत (Casting Vote) देता है। सघीय चासलर (Federal Chancellor) जो विधान सभा और सघीय परिषद् के कार्यालय का अध्यक्ष होता है, सघीय परिषद् के सचिव के रूप मे परिषद् की बैठको मे उपस्थित रहता है। चासलर के बदले कोई उप-चासलर भी उसके कार्यों को कर सकता है।

पदाधिकारी

सघीय परिषद् के लिए सभापति और उप सभापति की भी व्यवस्था है जिनका निर्वाचन सघीय सभा प्रतिवर्ष सघीय परिषद् के सदस्यो मे से ही करती है। इन्ही पदाधिकारियों को राज्य मण्डल का राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति भी कहते हैं।

## २ स्विस राज्य-सघ का राष्ट्रपति

### (President of the Swiss Confederation)

सघीय परिषद के सभापति और उप सभापति ही राज्य सघ के राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति होते हैं। इनका निर्वाचन प्रतिवर्ष सघीय सभा दोनो सदनो की सयुक्त बैठक में करती है। सविधान द्वारा यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया है कि सघीय परिषद् के सात सदस्यो मे से ही कोई इन पदो के लिए निर्वाचित किया जा सकता है। अत राष्ट्रपति पद के लिए किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता नही है, सिर्फ सघीय परिषद् की सदस्यता आवश्यक है। चूँकि इनका निर्वाचन

निर्वाचन आदि

प्रतिवर्ष होता है, इसलिए उसका कार्य-काल एक वर्ष का होता है। इस सम्बन्ध मे एक दूसरा प्रतिबन्ध यह है कि कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति नही चुना जा सकता है। सविधान मे स्पष्टत कहा गया है कि अवकाश ग्रहण करने वाला राष्ट्रपति पुन उसी वर्ष न तो राष्ट्रपति होगा और न उप राष्ट्रपति ही। फलत, राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के पद सघीय परिषद के सातो सदस्यो मे घूमते रहते हैं। यह प्रथा बन गयी है कि सामान्यत उपाध्यक्ष ही अगले वर्ष अध्यक्ष-पद पर चुन लिया जाता है। अत ब्राइस के शब्दो मे राजनैतिक क्षेत्रो मे यह जानने की आवश्यकता रहती है कि उप राष्ट्रपति कौन चुना जायगा। लेकिन, यह उत्सुकता नही के बराबर रह गयी है क्योंकि यह परम्परा बन गयी है कि उप राष्ट्रपति का निर्वाचन ज्येष्ठता के सिद्धान्त ( Seniority Principle ) पर सघीय परिषद् के सदस्यो में से होगा। राष्ट्रपति को सघीय परिषद् के अन्य सदस्यो के समान ही वेतन मिलता है। सिर्फ तीन हजार फ्रैंक अतिरिक्त भत्ता के रूप में मिलता है, जिसे वह आमोद प्रमोद, मेहमानबाजी आदि पर खर्च करता है।

स्विस राज्य मण्डल के राष्ट्रपति का पद भी संघीय परिषद् की नाई अनोखा तथा अतुल्य है। ब्रिटेन मे शासन के 'कार्यकारी' भाग का प्रधान प्रधानमन्त्री होता है और 'गौरवपूर्ण' भाग का प्रधान सम्राट है। स्विस राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री और सम्राट् दोनो के पदो का समन्वय करता है,

अधिकार एव कृत्य

यह शासन का प्रधान है और राज्य का भी। लेकिन इसकी तुलना न तो ब्रिटिश प्रधान मन्त्री से की जा सकती है और न ब्रिटिश सम्राट् से ही। ब्रिटिश प्रधान मन्त्री उससे बहुत ज्यादा शक्तिशाली है और ब्रिटिश सम्राट् को उससे बहुत अधिक सम्मान तथा गौरव प्राप्त है।

ब्रिटिश प्रधान मन्त्री शासन का सर्वेसर्वा है। वह मन्त्रिमण्डल का निर्माण-कर्त्ता, सचालक तथा सहारक है। यह ससद का नेता, राष्ट्र का प्रमुख प्रवक्ता तथा नियुक्तियो का अधिकारी है। लेकिन स्विस राष्ट्रपति को इनमे से कोई अधिकार प्राप्त नही है। सघीय परिषद् के सदस्यो को न तो नियुक्ति और न उन्हें अपदस्थ करने में ही उसका कोई हाथ है। उसके सभी अधिकार उनके साथियो के समान हैं। किसी भी अर्थ मे उसकी स्थिति अपने साथियों से भिन्न या उच्च नही है। न तो वह राष्ट्र का प्रमुख प्रशासक है, न समकक्षो मे प्रथम ( *Primus inter pares* ) है और न उसका उत्तरदायित्व ही अन्य पार्षदो से अधिक है। सभी निर्णय सघीय परिषद के द्वारा होते हैं। अन्य साथियो की तरह इस विशेष स्थिति की प्राप्ति उसे केवल एक वर्ष के लिए होती है। अत ब्रिटिश प्रधान मन्त्री से, स्विस प्रधान मन्त्री से, स्विस राज्य मन्त्री से अध्यक्ष की तुलना पूर्णत गलत होगी। सिर्फ कार्य की सुविधा के दृष्टिकोण से उसे कुछ विशेष अधिकार दिये गये हैं जो उसे प्रतिष्ठा या शक्ति नहीं देते —

(१) सघीय परिषद की बैठको का सभापतित्व करना।

(२) ग्रन्थि (Tie) की दशा मे निर्णायक मत देना।

(३) किसी एक प्रशासकीय विभाग का सचालन करना तथा अन्य विभागों का सामान्य निरीक्षण (General Supervision) करना।

(४) सकट काल मे सघीय परिषद् द्वारा उसे समस्त अधिकारो का हस्तातरण तथा परिषद् के अनुमोदन से उसका कार्य-सचालन।

सिर्फ ब्रिटिश प्रधान मन्त्री ही नही बल्कि ब्रिटिश सम्राट् से भी स्विस राज्यमण्डल के अध्यक्ष की तुलना निरर्थक होगी। यह ठीक है कि सम्राट की तरह वह स्विस राष्ट्र का प्रतीक, महत्वपूर्ण राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय अवसरो पर वह राज्य का प्रतिनिधित्व करता है, विदेशी राजदूतो का मान पत्र ( Credentials ) स्वीकार करता है, तथा विधायिका द्वारा पारित विधेयको पर हस्ताक्षर करता है यद्यपि निषेधाधिकार (Right to veto) उसे प्राप्त नहीं है। लेकिन उसके ये सब कार्य औपचारिक मात्र हैं। फिर उसकी कार्यावधि भी सिर्फ एक वर्ष है, तथा वह उन सात पार्षदो में एक है जो बारी बारी से उस पद पर आरूढ होते हैं। अत स्विस राष्ट्रपति को वह आदर, वह सम्मान तथा वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं जो ब्रिटिश सम्राट् को है। सम्राट केवल राष्ट्र के आदर और रुचि का ही पात्र नही है बल्कि शासन कार्य को भी वह प्रभावित कर सकता है। लेकिन स्विस राष्ट्रपति आदर तथा प्रभाव दोनो से वचित है।

स्विस राष्ट्रपति की उपयुक्त स्थिति का सार ही लॉवेल के शब्दो मे मिलता है, "वह साधारण रूप से राष्ट्र की कार्यपालिका-समिति का अध्यक्ष होता है और इस कारण वह यह जानने का प्रयत्न करता है कि उसके साथी क्या कर रहे हैं और राज्य के नाममात्र के अध्यक्ष के

औपचारिक कर्त्तव्यो को पूरा करता है।"[1] लेकिन लॉवेल के कथन में पूर्ण सत्यता नही है। राष्ट्रपति का पद स्विस शासन मे सर्वोच्च पद है। वह राष्ट्रसघ के राष्ट्रपति के रूप में समस्त राष्ट्र का प्रतीक होता है। राष्ट्रीय उत्सवो पर उसे सर्वोच्च स्थान प्राप्त होता है। ब्रुक्स के शब्दो मे, "जन-सेवा के लम्बे जीवन के पश्चात् इस पद के सर्वोच्च पारितोषिक के रूप मे कामना की जाती है। यह पद समस्त स्विस जनता के द्वारा सम्मानपूर्ण समझा जाता है।"[2]

## ३ सघीय परिषद् के अधिकार एव कृत्य

( Powers and Functions of the Federal Council )

सविधान की धारा १०२ मे सघीय परिषद् की शक्तियो तथा कृत्यो की एक लम्बी सूची दी गयी है। इसके कार्य मुख्यत प्रशासकीय हैं। सविधान की धारा ९५ के अनुसार इसे "सर्वोच्च निर्देशिका तथा कार्यपालिका शक्ति" ( The supreme directing and executive authority ) प्राप्त है। प्रशासकीय शक्तियो के अतिरिक्त इसे कुछ महत्त्वपूर्ण विधायिनी, वित्तीय एव यायिक शक्तियाँ भी प्रदान की गयी हैं। अत अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से सघीय परिषद् का निम्नलिखित शीर्षको के अन्तर्गत रखा जा सकता है —

सर्वप्रथम हम इसकी प्रशासकीय शक्तियो की चर्चा करेंगे। यह स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च कार्यकारी सत्ता है। यह सघीय विधियो तथा आदेशो के अनुसार समस्त राज्यमण्डल के प्रशासन को नियन्त्रित करती है तथा इस बात का निरीक्षण करती है कि सघीय सविधान तथा सघीय कानूनो का निरीक्षण हो रहा है या नही और इसके लिए आवश्यक कारवाई करती है। यह सघीय सभा द्वारा निर्मित विधियो तथा अधिनियमो, सघीय न्यायाधिकरण के निर्णयो तथा विभिन्न कैंटनों के परस्पर झगडो के निबटारे के हेतु हुए समझौतो एव मध्यस्थो के निर्णयों को लागू कराने का प्रबन्ध करती है। इसे नियुक्ति का भी अधिकार प्राप्त है। जिन पदो पर सघीय सभा, सघीय न्यायालय अथवा अन्य किसी सघीय प्राधिकारी की नियुक्ति का अधिकार नहीं दिया गया है, उन पर सघोय परिषद् नियुक्ति करती है। सघीय प्रशासन के सब विभाग इसके अधीक्षण मे ही अपना काय करते हैं।

**(1) कार्यपालिका की शक्तियाँ**

सघीय परिषद् पर राज्यसघ मे शान्ति एव व्यवस्था, देश की बाह्य आक्रमणो एव आतरिक उपद्रवो से रक्षा तथा स्विट्जरलैड की स्वतन्त्रता एव तटस्थता की सुरक्षा का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

सघीय सेना सघीय परिषद् के ही अधीक्षण मे अपना काय करती है। यदि उस समय आवश्यकता पड जाय जिस समय सघीय सभा का अधिवेशन न चल रहा हो तो सघीय परिषद् सेना का सगठन कर उसका आवश्यकतानुसार उपयोग कर सकती है। परन्तु यदि सेना ३ सप्ताह से अधिक के लिए अथवा दो हजार सैनिको से अधिक सगठित किये जायें तो सघीय सभा के सदनो की बैठक तुरत बुलाना आवश्यक है।

---

1 He is simply the Chairman of the Executive Committee of the nation and as such he tries to keep himself informed of what his colleagues are doing and performs the ceremonial duties of the titular head of the state ' —*Lowell*

2 'As such it is sought after as the crowing reward of a long career of public service as such also it commands in high measure the respect of the Swiss people as a whole ' —*Brooks*

स्विट्जरलैण्ड के वैदेशिक सम्बन्ध के नियम तथा देख भाल का अधिकार भी संघीय परिषद् को ही दिया गया है। संविधान में कहा गया है कि "यह विदेश में राज्यमण्डल के हितों की देख भाल करेगी, खासकर अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध पर ध्यान देते हुए तथा वैदेशिक मामला सामान्यत इसके हाथ में रहेगा।"[1] इसके अतिरिक्त कैंटनों द्वारा परस्पर या विदेशों से की गयी सन्धियों को यह स्वीकृति देती है।

संघीय परिषद् संघीय सभा के प्रत्येक साधारण अधिवेशन में अपने कार्य का विवरण देती है, आन्तरिक स्थिति तथा वैदेशिक सम्बन्ध पर एक रिपोर्ट प्रस्तुत करती है और सभा के विचारार्थ सार्वजनिक कल्याण के उपायों का सुझाव रखती है। संघीय सभा या उसके किसी एक सदन द्वारा मांग की जाने पर वार्षिक विवरणों के अतिरिक्त विवरण भी प्रस्तुत कर सकती है।

संघीय परिषद् को किसी एक या दोनों सदनों को किसी भी विषय पर सन्देश भेजने का अधिकार है। सन्देश के साथ विधेयकों अथवा योजनाओं के प्रारूप भी संघीय सभा के विचार तथा स्वीकृति के हेतु भेजे जा सकते हैं।

अन्त में, कैण्टनों के प्रशासन भी संघीय परिषद् का अधिकार है। यह कैण्टनों के कतिपय प्रशासन विभागों का निरीक्षण करता है। कण्टनों की विधान सभाओं द्वारा पारित कुछ विधियों को संघीय परिषद् की स्वीकृति अनिवार्य है। संघीय सभा की स्वीकृति के लिए आये हुए कैण्टन संविधान में संशोधन के प्रस्तावों का संघीय परिषद् जाँच करती तथा विधानमण्डल में उपयुक्त प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। किसी कैण्टन में उपद्रव अथवा अशान्ति की स्थिति में संघीय परिषद् संघीय हस्तक्षेप का निश्चय करती तथा सभा का अनुमोदन प्राप्त कर हस्तक्षेप करती है।

(ii) विधायिनी शक्तियाँ

विधि निर्माण में भी संघीय परिषद् का काफी हाथ रहता है। धारा १०२ (४) के अनुसार यह संघीय सभा में कानून का प्रारूप प्रस्तुत करती है तथा परिषदों या कैण्टनों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों पर प्रारम्भिक प्रतिवेदन देती है।"[2] इसके आधार पर संघीय परिषद् स्विस विधायी प्रक्रिया का निर्देशक बन गयी है।[3] यद्यपि उसके सदस्य विधान मण्डल के सदस्य नहीं होते, लेकिन वे किसी भी सदन की बैठक में भाग ले सकते हैं, अपने विचार, सुझाव तथा प्रस्ताव रख सकते हैं तथा वाद विवाद में भाग ले सकते हैं। संघीय परिषद् स्वेच्छा से या विधान सभा के निर्देश से विधेयक भी प्रेषित कर सकती है। इसके अलावे सभा में प्रस्तुत किये जानेवाले सभी विधेयकों का संघीय परिषद् परीक्षण करती है तथा संवैधानिक दृष्टि से उन्हें त्रुटिरहित बनाती है।

स्विट्जरलैंड में नया विधायन प्राय संघीय परिषद् से प्रारम्भ होता है। अगर कोई विधायन संघीय परिषद् की नजर से छूट भी जाता है तो उसकी औपचारिक शुरुआत करने के

1 'It watches over the interests of the confederation abroad paying particular notice to its international relation, and has general charge of foreign affairs" —*Art 102 (8)*

2 'It (the Federal Council) submits drafts of laws and arretes to the federal Assembly and makes a preliminary report upon proposals submitted to it by the councils or the cantons' —*Art 102 (4)*

3 "On the basis of this provision alone, the Federal Council has become the director of the Swiss legislative process

लिए सघीय परिषद् से निवेदन किया जाता है। सघीय परिषद् विधायन का प्रारूप तैयार करती तथा तर्कपूर्ण प्रतिवेदन के साथ उसे सघीय सभा के समक्ष रखती है। अगर सघीय सभा ने सघीय परिषद् को किसी विषय पर विधेयक का प्रारूप तैयार करने के लिए कहा हो और परिषद् उसके विरुद्ध रिपोट देती है तो साधारणत सभा विधेयक के उस प्रारूप को कानून नही बनने देती है। सघीय परिषद् का कार्य सिर्फ विधेयक का प्रारूप तैयार करना ही नही है बल्कि इसके बाद के उपक्रमो मे भी यह सभा को नेतृत्व प्रदान करती है। इसका भार परिषद् के एक सदस्य को सौप दिया जाता है। यह विधेयक समिति से विचार विमर्श करता, उसकी बैठको मे भाग लेता तथा उसे परामर्श देता है। इस सन्दभ मे प्रो० रैपर्ड का कथन है कि यह समझना कठिन नही कि ससद् सदस्य क्यों नही वास्तविक विधायक बन पाते हैं।[1] "जब विधेयक किसी सदन के समक्ष रखा जाता है तब सघीय परिषद् जो परिषद् द्वारा उसे विधेयक का सरक्षक नियुक्त किया जाता है, उसे प्रस्तुत करता है, उसका अथ बतलाता है, उसके पक्ष मे तक देता है और विधायिकी भेडियो से उसकी रक्षा करने के लिए गडेरिये का काम करता है।"[2] पुन प्रो० रैपर्ड के शब्दो मे, "यह मानना पडेगा कि सर्वाधिक उत्तरदायी तथा प्रभावपूर्ण काय विधानमण्डल का नही बल्कि कार्यपालिका का है।"[3] सघीय परिषद् के तत्वावधान मे विधानमण्डल द्वारा पारित सभी विधेयक छपते हैं तथा उसके आदेश से निर्धारित तिथि से व्यवहार मे लाये जाते हैं।

सघीय सभा की समितियो की कायवाही और निणय को भी सघीय परिषद् प्रभावित करती है। समितियाँ परिषद् के विशेषज्ञो के मतो की उपेक्षा नही कर सकतीं। वे सघीय परिषद् के विशेषज्ञो की सहायता से ही अपना रिपोट तैयार करती हैं।

सघीय सभा अपने कानूनो की व्याख्या अथवा स्पष्टीकरण के हेतु सघीय परिषद् को विनिमय (regulations) बनाने का अधिकार देती है। अत एक भारी सख्या मे सघीय परिषद् प्रतिवर्ष विनियम अथवा अधिनियम प्रसारित कर प्रत्यक्षरूप से विधि निर्माण मे भाग लेती है।

सघीय परिषद् को कुछ न्यायिक अधिकार (Judicial Power) भी प्राप्त हैं। वह कुछ विशेष प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय सधियो तथा सविधान की कतिपय धाराओ, जैसे—१८१ (शुल्क रहित सैनिक अस्त्र शस्त्र), ५१ (जिसूट धार्मिक समुदाय), ५३ (कब्रिस्तान) आदि के अन्तर्गत उत्पन्न विवादो के सम्बन्ध मे की गयी अपीलो पर निणय देती है। सघीय रेलवे प्रशासन तथा विभिन्न प्रकाशकीय विभागो के निणय के विरुद्ध की गयी अपीलो को यह सुनवाई करती है। अन्य देशो की कार्यपालिका के सदृश उसे क्षमादान (Pardon) का अधिकार प्राप्त नही है।

(iii) न्यायिक अधिकार

1 'It is not necessary to have attended many such meetings to understand why the principal actors are rarely the legislative members'

—*W E Rappard, The Government of Switzerland* p 83

2 'When the bill comes to the floor of one of the legislative Houses the federal councillor is there to introduce the measure to explain its meanings, to defend it if necessary, and in general to act as its shepherd before the legislative wolves' —*G A Codding, The Federal Government of Switzerland* p 93

3 'One is forced to admit that the most responsible and influential work is that of the so-called legislature, but of the executive' —*Rappard op cit*, p 84

संविधान स्पष्ट शब्दों में कहता है कि संघीय परिषद् "राज्यमण्डल के वित्त का प्रशासन करती है, बजट तैयार करती है तथा आय व्यय का खाता रखती है।"[1] इस प्रकार संघीय सभा की स्वीकृति से संघीय परिषद् राजस्व एकत्रित करती है तथा उसके व्यय का अधीक्षण करती है।

(iv) वित्तीय अधिकार

भारत के संविधान के सदृश स्विस संविधान कार्यपालिका को संकट अथवा आपत्तिकाल में कोई विशेष अधिकार प्रदान नहीं करती है। लेकिन आन्तरिक या अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति से उत्पन्न संकटकाल (Emergency) में संघीय सभा ने सदा परिषद् को पूर्ण अधिकार सौंप दिया है। उदाहरणस्वरूप, १८४९, १८५३, १८५९ और १८७० ई० में देश की तटस्थता के रक्षार्थ १९१४ तथा १९३९ ई० में विश्व-युद्ध के समय राष्ट्र की तटस्थता, स्वतन्त्रता तथा आर्थिक हितों की रक्षा के हेतु और १९३० ई० में आर्थिक संकट का सामना करने के लिए संघीय परिषद् को 'पूर्णाधिकार' सौंपे गये। संघीय विधानमण्डल तथा कन्टनों के अधिकार संघीय परिषद् द्वारा प्रयुक्त होने लगे, नागरिक अधिकार निलम्बित कर दिये गये। ह्यूबर ने संघीय परिषद् को सौंपे गये अधिकारों के परिणाम के बारे में कहा है कि इन पूर्णाधिकारों के द्वारा बहुत मात्रा तक संविधान विलम्बित हो गया सरकार ही वस्तुत विधायिनी शक्ति बन गयी, बहुत-सी जनतान्त्रिक संस्थाओं (विशेषकर लोकनिर्णय पद्धति) को बाधा पहुँची तथा संघीय परिषद् के अधिकारों का इतना अधिक प्रसार हो गया कि जिसकी कल्पना भी नहीं की जा सकती थी।

(v) संकटकालीन अधिकार

निष्कर्ष रूप में, लॉवेल के कथनानुसार "संघीय परिषद् को मुख्य शक्ति-स्रोत कहा जा सकता है और निश्चित रूप से यह राष्ट्रीय सरकार का सतुलन चक्र है।"[2]

## ४. संघीय परिषद् का संघीय सभा से सम्बन्ध

**(Relation of the Federal Council with the Federal Assembly)**

स्विस शासन प्रणाली के अन्तर्गत कार्यपालिका तथा विधायिका का पारस्परिक सम्बन्ध भी विलक्षण है। इसका परीक्षण दो दृष्टिकोण से किया जा सकता है—संवैधानिक स्थिति तथा वास्तविक स्थिति। संवैधानिक (Constitutional) दृष्टिकोण से संघीय परिषद् शासन का एक स्वतन्त्र अथवा सहयोगी अंग न होकर संघीय सभा की सेविका है। एक ओर संविधान संघीय सभा में राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता निहित करता है तथा दूसरी ओर संघीय परिषद् को संघीय सभा के प्रति उत्तरदायी तथा अधीनस्थ (Subordinate) शासनांग बनाने का प्रयत्न करता है। संघीय परिषद् के सदस्यों तथा अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन संघीय विधान सभा करती है, संघीय-सभा के विघटन की दशा में संघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है, संघीय परिषद अपने कार्य का वार्षिक वितरण विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है, संघीय परिषद् सदनों के आदेश अथवा अनुरोध के उत्तर में रिपोर्ट प्रस्तुत करती है तथा विधान मण्डल का सदस्य न होते हुए भी पार्षदों को सदनों में उपस्थित होकर सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों के उत्तर देने पड़ते हैं। तात्पर्य यह कि

(i) संवैधानिक स्थिति

1 It administers the finances of the Confederation prepares the budget and renders accounts of receipts and expenditure —*Art 102 (14)*

2 The Federal Council may almost be regarded as the main spring and is certainly the balance wheel of the national Government —*Lowell*

संघीय सभा परिषद् के कार्यों का सामान्य निरीक्षण तथा नियमन करती है। संघीय परिषद् कोई भी कार्य स्वेच्छा से नहीं करती। वह अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, सशस्त्र सेनाओं अथवा सार्वजनिक प्रशासन के सम्बन्ध मे अपनी शक्तियो का प्रयोग संघीय सभा के पूर्व आदेशानुसार करती है या अपने कार्यों के बाद मे संघीय सभा द्वारा सम्पुष्टि करा लेती है। इस प्रकार नीति निर्धारण की अंतिम शक्ति संघीय सभा के हाथ मे है और संघीय परिषद् से आशा की जाती है कि वह संसद् द्वारा निर्धारित नीति का, जो अततोगत्वा राष्ट्र की ही नीति है, क्रियान्वित करेगी। प्रो० डायसी ने बताया भी है कि "परिषद् उसी प्रकार संसद् के आदेशो पर चलती है जिस प्रकार कि किसी दुकान के गुमास्ते से यह आशा की जाती है कि वह अपने मालिक की आज्ञाओ का अवश्य पालन करेगा।"[1] यहा यह उल्लेखनीय है कि परिषद् का कार्य मुख्यत, संघीय सभा को सुझाव तथा परामर्श देना है। परिषद् द्वारा प्रेषित कोई विधेयक, उसकी क्रिया या नीति संघीय सभा या लोक निर्णय द्वारा अस्वीकृत हो जाय तो ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सदृश संघीय परिषद के लिए पदत्याग करना आवश्यक नहीं होता। "एक वकील या शिल्पकार की भाँति पार्षद् अपने परामर्श के न माने जाने पर स्वय पदत्याग करना आवश्यक नहीं समझते (लॉवेल)।" वे अपनी नीति अथवा कार्य में संघीय सभा के आदेशानुसार परिवर्तन अथवा संशोधन कर उसकी इच्छा के अनुकूल बना देते हैं।

लेकिन वास्तविक स्थिति (Real position) ठीक इसके विपरीत है। आज लगभग सभी देशों मे विधानमण्डल की शक्ति मे ह्रास हो रहा है और कार्यपालिका के अधिकारो मे विकास। स्विट्जरलैंड मे भी संघीय परिषद् अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है। अनुभव, ज्ञान, छोटा आकार, सामाजिक एव आर्थिक परिस्थितिया, युद्धकालीन स्थितियो से उत्पन्न संकट, राज्य के निरन्तर बढते हुए कार्यों तथा उन कार्यों को करने के लिए विशिष्ट ज्ञान की आवश्यकता के कारण संघीय परिषद् व्यवहार मे ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है। अन्य देशो की भाँति स्विट्जरलैंड मे भी वैधानिक तथा वित्तीय उपक्रम संघीय परिषद् के हाथो मे चला गया है। संघीय परिषद् संघीय सभा का 'विधायिनी प्रारूप बनाने वाला प्रतिष्ठित विभाग' ( glorified legislative drafting bureau ) हो गयी है। परिषद् के ऊपर संघीय सभा का नियन्त्रण शिथिल पडता जा रहा है, व्यवहार मे परिषद् अपने इच्छानुसार विधेयक पारित करवा लेती है। प्रशासन का संचालन वह प्रत्यक्ष रूप से स्वय करती है और संकटकाल मे तो उसकी शक्ति असीमित हो जाती है। अत आज यह व्यावहारिक सत्य हो गया है कि परिषद् सभा का नेतृत्व, उसका पथ प्रदर्शन और कुछ सीमा तक निर्देशन एव नियन्त्रण करती है। रैपर्ड ने तो यहा तक कहा है कि स्विस संघीय परिषद् का संघीय सभा पर प्रभाव ब्रिटिश मन्त्रिमंडल के लोकसभा पर प्रभाव की अपेक्षा अधिक निर्णयात्मक है। ह्यूज ने भी कहा है कि आज संघीय परिषद् संघीय सभा की कार्यकारिणी समिति ( Executive Committee ) न होकर राष्ट्र की कार्यपालिका (National Executive) है। इसका अस्तित्व एव व्यक्तित्व स्वतन्त्र है। ब्राइस ने ठीक ही कहा है कि "कानूनी दृष्टि से विधानमण्डल का अनुचर होते हुए भी व्यवहार मे यह (संघीय परिषद्) ब्रिटिश मन्त्रिमंडल के बराबर तथा फ्रेंच मन्त्रिमंडल से अधिक

(ii) वास्तविक स्थिति

1 The Council is expected to carry out and does carry out the pol the Assembly and ultimately the policy of the nation, just as a g of business is expected to carry out the order of his employer'

शक्तियों का प्रयोग करती है। यह पथ प्रदर्शक भी है और साधन भी। बहुधा यह सुझाव भी देती है और मसविदा भी तैयार करती है।'[1]

अन्त मे, हर देश मे कार्यपालिका और विधायिका मे मतभेद तथा विवाद आम बात है। ब्रिटेन तथा अमेरिका मे तो यह प्राय देखने को मिलता है लेकिन स्विटजरलैण्ड म शासन के दोनो अगो सघीय सभा और सघीय परिषद् मे बहुत ही समझौतापूर्ण तथा सहयोगपूर्ण सम्बन्ध है। इसीलिए डायसी ने सघीय परिषद् को एक ऐसा "निर्देशक-मडल कहा है जो सघीय सभा के इच्छानुसार राज्य मडल के कार्यों का प्रबन्ध करता है।"[2]

निष्कर्ष

## ५ सघीय कार्यपालिका की प्रकृति

### (Nature of the Federal Executive)

स्विस सघीय कार्यपालिका एक अनूठी तथा अतुल्य सस्था है। यह न तो शुद्धत ससदात्मक (Parliamentary) है और न शुद्धत अध्यक्षात्मक (Presidential) ही। वस्तुत यह दोनो शासन पद्धतियो का अपूर्व सम्मिश्रण है।

सर्वप्रथम हम इस पर विचार करेंगे कि स्विस कार्यपालिका ब्रिटिश कार्यपालिका की तरह मन्त्रिमडलात्मक या ससदात्मक नही ( Not a Parliamentary type ) है। लेकिन ससदात्मक पद्धति की कतिपय विशेषताएँ इसमे वर्तमान है। उदाहरण स्वरूप सघीय परिषद् सघीय सभा की कार्यपालिका समिति है, पार्षद् सभा के प्रति उत्तरदायी भी है, पार्षद सदन मे उपस्थित होकर पूछे गये प्रश्नो के उत्तर देते है, मन्त्रिमण्डल के समान सघीय सभा को विधि निर्माण मे सहायता पहुँचाती है तथा प्रशासन के लिए पूर्ण उत्तरदायी है। स्विस कार्यपालिका की ये ससदात्मक विशेषताएँ यह भ्रम पदा कर देती हैं कि सघीय परिषद् भी मन्त्रिमण्डल ही है, सूक्ष्म रूप से अध्ययन करने पर यह भ्रम दूर हो जाता है। दोनो सस्थाओं मे अनेक मौलिक अन्तर हैं। मन्त्रिमण्डल के सदस्य अनिवार्यतः विधानपालिका के सदस्य होते है, उसकी कार्यवाहियो मे भाग लेते तथा मतदान करते हैं, लेकिन सघीय परिषद् के सदस्य विधानपालिका के सदस्य नही होते। वे ससद् की कार्यवाहियो मे भाग ले सकते हैं, परन्तु मतदान नही कर सकते। फिर मन्त्रिमण्डल सामान्यत एकरस ( Homogeneous ) होता है। सभी मन्त्री, समान राजनीतिक विचार, एक उद्देश्य तथा एक लक्ष्य के होते हैं। फलत , वे प्राय एक ही दल के होते हैं। लेकिन, स्विस सघीय परिषद् समान जाति अथवा समान विचार वालो का निकाय नही है। उसमें विभिन्न दलो के व्यक्ति रहते हैं। उसके सदस्य दलगत आधार पर नही, बल्कि योग्यता के आधार पर निर्वाचित होते हैं। मन्त्री-मण्डल पद्धति के मौलिक सिद्धान्त एव सामूहिक उत्तरदायित्व ( Collective responsibility ) का भी स्विस कार्यपालिका-पद्धति मे अभाव है। उसके सदस्य सिर्फ अपने अपने विभाग के लिए उत्तरदायी होते हैं। इसके अतिरिक्त, मन्त्रिमण्डलात्मक प्रणाली मे मन्त्रिमण्डल प्रधानमन्त्री के नेतृत्व

(१) ससदात्मक नहीं

1 'Legally the servant of the legislature it exerts in practice almost as much authority as do English, and more than do some French Cabinets It is a guide as well as an instrument and often suggests as well as drafts measure' —*Bryce*

2 "A Board of Directors appointed to manage t[illegible] of the Confederation in accordance with the wishes [illegible] Federa[illegible]" *Dicey*

में कार्य करता है, मन्त्रियों की नियुक्ति, पदच्युति तथा निर्णय में उसका निर्णायक हाथ रहता है। लेकिन संघीय परिषद् के अध्यक्ष की स्थिति अन्य पार्षदों से एकदम भिन्न नहीं है, पार्षदों की नियुक्ति तथा पदच्युति में उसका कोई हाथ नहीं रहता। वह सिर्फ समकक्षियों में प्रथम ( Primus inter pares ) है। एक अन्य उल्लेखनीय बात यह है कि मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल अनिश्चित होता है क्योंकि वह विधानमण्डल के विश्वासपर्यन्त ही पदारूढ़ रह सकता है जबकि संघीय परिषद् ४ वर्ष से निश्चित कार्यकाल के लिए निर्वाचित की जा सकती है। अन्त में, कार्यपालिका तथा विधायिका के परस्पर सम्बन्ध में भी महत्त्वपूर्ण अन्तर है। संघीय परिषद् संघीय सभा का अनुचर है जबकि मन्त्रिमण्डल संसद् का नेतृत्व करता है तथा नियन्त्रण भी। संसदीय प्रणाली के सदृश स्विट्जरलैण्ड में न तो संघीय परिषद् को संघीय सभा का भंग करने की शक्ति है और न संघीय सभा को संघीय परिषद् को अपदस्थ करने की। इन अन्तरों पर ध्यान रखते हुए स्विस संघीय परिषद् तथा ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल को एक प्रकृतिवाली संस्था नहीं कहा जा सकता।

यदि स्विस संघीय कार्यपालिका संसदात्मक है तो उसे अध्यक्षात्मक भी नहीं ( Not even Presidential ) कहा जा सकता। लेकिन अध्यक्षात्मक पद्धति की कतिपय विशेषताएँ इसमें वर्तमान हैं। उदाहरणार्थ, संघीय परिषद् के सदस्य विधानमण्डल के सदस्य नहीं होते। उनका कार्यकाल निश्चित है, वे विधानमण्डल द्वारा पदच्युत नहीं किये जा सकते और न वे विधानमण्डल को विघटित कर सकते हैं। फिर भी दोनों अवस्थाओं में मौलिक अन्तर है। अमेरिका में राष्ट्रपति पद एकल ( Singular ) कार्यपालिका है, स्विटजरलैंड में संघीय परिषद् बहुल ( Plural ) कार्यपालिका है। अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाया गया है, स्विटजरलैंड में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को ठुकराया गया है। अमेरिका में कार्यपालिका बिल्कुल पृथक् है, स्विटजरलैंड में विधान सभा का सदस्य न होते हुए भी संघीय परिषद् के सदस्य संघीय सभा की बैठक में भाग लेते हैं, वाद विवाद में हाथ बँटाते हैं और प्रश्नों के उत्तर देते हैं। अमेरिका में कार्यपालिका विधानमण्डल से स्वतन्त्र तथा शासन का एक पृथक् अंग है स्विट्जरलैण्ड में संघीय परिषद् न तो शासन का कोई स्वतन्त्र भाग है और न उसकी कोई स्वतन्त्र सत्ता है। वह संघीय सभा का अनुचर है। अमेरिका में राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचकमंडल के माध्यम से जनता करती है, स्विटजरलैण्ड में संघीय परिषद् का निर्वाचन विधानपालिका द्वारा होता है। अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष और कार्यपालिका का प्रधान दोनों है, स्विट्जरलैण्ड की संघीय परिषद् का अध्यक्ष न तो कार्यपालिका का ही प्रधान होता है, और न उस अर्थ में राज्याध्यक्ष ही।

(ii) अध्यक्षात्मक भी नहीं

कभी-कभी स्विस संघीय परिषद् की तुलना सोवियत संघ के प्रेजिडियम ( Presidium ) से की जाती है। दोनों में अनेक समानताएँ हैं। उदाहरणार्थ, मंडलात्मक ( Plural ) स्वरूप, विधानमंडलों द्वारा निर्वाचन, अध्यक्षों द्वारा राज्य प्रधान ( Head of the State ) के रूप में मान्यता, अध्यक्षों द्वारा विधेयकों पर हस्ताक्षर, राजदूतों का स्वागत, राजकीय अवसरों पर औपचारिक कृत्यों का सम्पादन आदि हैं, फिर भी, स्थिति सहयोगियों के समस ही है। इन समानताओं के उपरान्त दोनों निकायों में पर्याप्त अन्तर है। स्विस संघीय परिषद् एक लघु निकाय

(iii) प्रेजिडियम भी नहीं

है, प्रेजिडियम एक वृहत् निकाय है। परिषद् की सदस्य संख्या ७ है, प्रेजिडियम की सदस्य संख्या ३३ है। प्रेजिडियम सुप्रीम सोवियत की अंतरंग संस्था है, परिषद् संघीय सभा का अंतरंग संस्था नहीं है। प्रेजिडियम एकदलीय संस्था है। परिषद् निर्दलीय है। प्रेजिडियम मुख्यतः विधायिनी निकाय है, परिषद् मुख्यतः प्रशासकीय निकाय है।

निष्कर्षतः, स्विस कार्यपालिका न तो संसदात्मक है और न अध्यक्षात्मक ही। विश्व में यह अपने नये ढंग की एक अनोखी संस्था है। इसमें दोनों पद्धतियों की विशेषताओं का सम्मिश्रण है। दोनों पद्धतियों के गुणों को अपनाने तथा अवगुणों से बचने का प्रयत्न किया है। इसमें न तो संसदीय मन्त्रिमंडल की तरह अवधि की अनिश्चितता है और न अध्यक्षात्मक पद्धति की विधानपालिका और कार्यपालिका के बीच गुत्थम गुत्थी ही है। स्विस संघीय परिषद् में उत्तरदायित्व तथा स्थायित्व का अपूर्व सम्मिश्रण है। मन्त्रिमंडलात्मक शासन का प्रधान गुण उत्तरदायित्व तथा अवगुण अनिश्चितता है। स्विस संघीय परिषद में उत्तरदायित्व का गुण विद्यमान है क्योंकि यहां कार्यपालिका तथा विधानपालिका में वही सम्बन्ध है जो संसदीय प्रणाली में है। वह अनिश्चितता के अवगुणों से भी रहित है क्योंकि संघीय परिषद् का कार्यकाल संघीय सभा की कृपा पर निर्भर नहीं करता। परिषद् स्थायी तथा अविच्छिन्न है। अध्यक्षात्मक पद्धति का सर्वप्रमुख गुण कार्यपालिका का स्थायीपन तथा अवगुण विधायिका और कार्यपालिका का पार्थक्य है। स्विस संघीय कार्यपालिका स्थायीपन के गुण को अपनाती है तथा पार्थक्य के अवगुण को निकाल फेंकती है। इसके अतिरिक्त, संघीय परिषद् निर्दलीय होती है, वह देश के सभी विचारों, हितों एवं वर्गों का प्रतिनिधित्व करती है, साथ ही सदस्य योग्य, अनुभवी एवं कार्य कुशल होते हैं। अतः स्विट्जरलैंड में न तो लोकसेवकों का निरंकुशता का प्रश्न उठता है और न दलीय कोलाहल का ही। इस प्रकार स्विट्जरलैंड में मध्यवर्ती मार्ग को अपनाकर ब्रिटिश तथा अमरीकी शासन-प्रणालियों के विशिष्ट गुणों को अपनाने की चेष्टा की गयी है।

(iv) वास्तविक स्थिति

## ६ संघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ

( Unique Features of the Federal Executive )

ब्राइस ने कहा है कि "संघीय परिषद् स्विट्जरलैण्ड की उन संस्थाओं में से है, जो अध्ययन के सर्वाधिक योग्य है।"[1] इसका कारण इसकी अनोखी विशेषताएं हैं जो अन्य देशों की कार्यपालिका में नहीं पायी जाती हैं —

(१) मंडलात्मक —स्विटजरलैंड में कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति में नहीं, अपितु सात सदस्यों की एक परिषद् में निहित है।

(२) निर्दलीय —संघीय परिषद का निर्माण दलगत आधार पर नहीं होता, उसमें अनेक भाषा, धर्म तथा दल के सदस्यों को स्थान मिलता है। ब्राइस के शब्दों में, "यह दल के बाहर है, दल का कार्य करने के लिए नहीं चुनी जाती, दल की नीति निश्चित नहीं करती, फिर भी, दलीय प्रभाव से पूर्णतः मुक्त नहीं है।"[2] आर० सी० घोष ने इसे 'सदा संयुक्त' ( always a coalition ) सरकार कहा है।

1 The Federal Council is one of the institutions of Switzerland that best deserve study ' —*Bryce*

2 ' It stands outside party, is not chosen to do party work does not determine party policy yet is not wholly without some party colour, —*Bryce*

(३) स्थायित्व —संघीय परिषद् के सदस्य चार वर्ष के निश्चित कार्यकाल के लिए चुने जाते हैं। संघीय सभा में उनकी नीति का विरोध या खण्डन होने पर उन्हें पदत्याग करने की आवश्यकता नहीं। बार-बार के पुनर्निर्वाचन से उनका कार्य काल और भी लम्बा हो जाता है।

(४) मतस्वातन्त्र्य —दलीय एकता के अभाव में सदस्यों का मतैक्यता आवश्यक नहीं। विधान सभा में परस्पर एक दूसरे का विरोध भी करते हैं। फिर भी वे पारस्परिक समझौता द्वारा बीच का मार्ग अपनाते हैं।

(५) नेतृत्व का अभाव —संघीय परिषद् का अध्यक्ष अन्य सदस्यों के समकक्ष है। वह न तो अन्य सदस्यों को नियुक्त करता है न पदच्युत और न परिषद् को नेतृत्व प्रदान करता है। अतः संघीय परिषद् किसी एक व्यक्ति की प्रधानता अथवा नेतृत्व में कार्य नहीं करती।

(६) कार्यपालिका विधानपालिका की सेविका —संघीय परिषद् शासन की स्वतन्त्र शाखा नहीं है। संघीय सभा के निर्देशन तथा नियन्त्रण में वह कार्य करती है। सभा की इच्छा के प्रतिकूल वह कोई भी कार्य नहीं कर सकती। परिषद् का कार्यकाल भी सभा के अनुकूल ही होता है। संघीय सभा के प्रत्येक नव निर्वाचन के उपरान्त संघीय परिषद् का भी नया निर्वाचन होता है।

(७) कार्यपालिका विधानपालिका की समिति —स्विस संविधान की यह मूल धारणा है कि संघीय परिषद् संघीय सभा की कार्यकारिणी समिति मात्र है। इसीलिए परिषद् के सदस्य न होते हुए भी इसकी बैठकों में भाग लेते, विधेयक प्रस्तुत करते तथा प्रश्नों के उत्तर देते हैं। इस रूप में वह मुख्यतः एक प्रशासकीय निकाय है। लेकिन, व्यवहारतः यह केवल एक प्रशासकीय निकाय न रहकर 'गौरवान्वित प्रारूप निर्मात्री समिति' ( Glorified legislative drafting bureau) बन गयी है। प्रशासन के अतिरिक्त नीति-निर्माण में भी वह सर्वाधिक प्रभावशाली बन गयी है।

(८) सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव :—संघीय परिषद् के सदस्य सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर कार्य नहीं करते। वे अलग अलग अपने विभागों के लिए उत्तरदायी होते हैं, सामूहिक रूप से नहीं।

## ७ प्रशासन

### (Administration)

स्विट्जरलैंड की संघीय कार्यपालिका के मातहत, प्रशासकीय विभाग हैं (i) राजनीतिक, (ii) गृह, (iii) न्याय और पुलिस, (iv) सेना, (v) वित्त और सीमा शुल्क, (vi) सार्वजनिक अर्थ, और (vii) डाक तथा रेलवे। संघीय परिषद् का प्रत्येक सदस्य एक विभाग का प्रधान और किसी दूसरे विभाग का स्थानापन्न (Substitute) प्रधान होता है। संघीय परिषद्, स्वयं विभागों का बँटवारा करती है। संघीय विधि के द्वारा प्रत्येक विभाग का आन्तरिक संगठन निश्चित किया जाता है। चूंकि विभागों तथा उसके प्रधानों की संख्या पूर्व निश्चित है'इसलिये नये कार्यों के उत्पन्न होते रहने के चलते विभागों के बीच विशेष कार्यों का बँटवारा सदा होता रहता है।

प्रत्येक विभाग मुख्य कार्यों के अतिरिक्त अन्य विशेष कार्यों का भी सम्पादन करते हैं। उदाहरणस्वरूप, राजनीतिक विभाग मुख्यतः वैदेशिक मामलों का संचालन करता है। इसके

अतिरिक्त इसके अन्तगत अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों से सम्बन्धित, तथा प्रेस और सूचना से सम्बन्धित अलग उप विभाग हैं। इसी प्रकार गृह-विभाग घरेलू मामलों से सम्बन्धित है। इसके अन्दर अन्य कोई छोटे छोटे उप-विभाग कार्य करते हैं, जैसे संस्कृत, विज्ञान कला, स वैज्ञानिक कार्यों का निरीक्षण, शिकार, मत्स्य पालन, स्वास्थ्य सेवा और संघीय सामाजिक बीमा। वित्त और सीमा शुल्क विभाग के निम्नलिखित उप-विभाग हैं। वित्त प्रशासन, वित्त नियन्त्रण माप तौल, कर-प्रशासन सीमाशुल्क प्रशासन, अलकोहल एकाधिकार, संघीय गेहूं प्रशासन, और संघीय बैंक आयोग का सचिवालय। आर्थिक संकट या युद्ध के समय सावजनिक अर्थ विभाग को काफी महत्त्वपूर्ण काय सौंपे जाते हैं। साधारण काल में इसके अन्दर निम्नलिखित उप विभाग काय करते हैं। सचिवालय, व्यापार विभाग, उद्योग, कला, दस्तकारी तथा श्रम का संघीय कार्यालय, कृषि विभाग, और पशुचिकित्सा विभाग। डाक और रेलवे विभाग काफी बड़ा विभाग है। इसका कारण यह है कि संघीय सरकार स्वयं डाक, तार, टेलिफोन, रेडियो, टेलिविजन तथा रेलवे की व्यवस्था करती है। सैनिक विभाग सैनिक मामलों के अतिरिक्त संघीय व्यायाम तथा खेल-कूद स्कूल की व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है। न्याय तथा पुलिस विभाग अपने विभागीय कार्यों के अतिरिक्त पेटेन्ट और कापीराइट के लिए भी उत्तरदायी हैं।

संघ सरकार के कर्मचारियों की संख्या अधिक नहीं है। इसका कारण यह है कि बहुत से संघीय कानूनों का प्रशासन कैंटनों को सौंप दिया गया है। १९५७ में संघ सरकार के अधीन ९९,८७४ कर्मचारी थे जिनमें से ७२,७४७ संघीय रेलवे, डाक, तार और टेलीफोन प्रशासन के कर्मचारी थे। अत केन्द्रीय प्रशासन में केवल १७,५५४ कर्मचारी थे।

संघीय परिषद् द्वारा सभी नियुक्तियाँ की जाती हैं। केवल उन पदों पर वह नियुक्तियाँ नहीं कर सकती है जिन्हें कानून द्वारा संघीय सभा संघीय न्यायालय या किसी अन्य संघीय अधिकारी को सौंप दिया गया है। व्यवहार में बहुत से पदों की नियुक्ति और पदोन्नति का उत्तरदायित्व संघीय परिषद् द्वारा सम्बन्धित विभागों को सौंप दिया गया है।

ब्राइडल (Bridel) के शब्दों में, "संघीय प्रशासकीय विधि का यह अटूट सिद्धान्त है कि कोई भी अधिकारी जीवन भर के लिए नियुक्त नहीं होता है।"[1] सभी नियुक्तियाँ निश्चित अवधि के लिए होती हैं, विशेषकर चार वर्षों के लिए। यद्यपि सिद्धान्त किसी भी अधिकारी को उस अवधि के उपरान्त अवकाश ग्रहण कर लेना चाहिए, लेकिन ऐसा होता नहीं है। सभी कर्मचारी ६५ वर्ष की आयु तक बार बार नियुक्त होते रहते हैं बशर्ते कि वे किसी गम्भीर अपराध के लिए दोषी न पाये जायें।

## संघीय सचिवालय
### (The Federal Chancellory)

यहाँ पर एक अन्य संघीय निकाय का उल्लेख करना आवश्यक है। यह निकाय है, संघीय सचिवालय। यह संघीय परिषद् और संघीय सभा के सचिवालय के रूप में काम करता है। उसके प्रमुख काय निम्नलिखित हैं —

(१) संघीय परिषद् और संघीय सभा के वैधिक अधिनियमों के प्रकाशन का निरीक्षण करना।

---

1 'It is an absolute principle of federal administrative law that no functionary is appointed for life —Bridel.

(ii) सरकारी प्रलेखों (documents) का अनुवाद करना तथा उन्हें अपने अधीन रखना।

(iii) संघीय निर्वाचनों, और आरम्भण तथा जनमत संग्रह के मतदानों की व्यवस्था करना।

(iv) कुछ कानूनों और विनियमों पर संघ के राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के साथ साथ संघीय सचिवालय के प्रधान का हस्ताक्षर आवश्यक है।

संघीय सचिवालय का एक प्रधान होता है जिसे संघीय सचिव (Federal Chancellor) कहते हैं। उसका चुनाव संघीय सभा द्वारा चार वर्षों के लिए होता है लेकिन वास्तविकता यह है कि वह अवकाश-प्राप्ति तक अपने पद पर बना रहता है। उसके अधीन एक दो उप सचिव तथा अन्य कर्मचारी होते हैं। १९५८ में सचिव के अधीन ३० कर्मचारी थे। संघीय सचिव संविधान के द्वारा "उच्चतर संघीय प्राधिकारियों" (Higher Federal Authorities) की श्रेणी में रखा गया है। इसका कारण है कि संघीय सचिवालय संघ सरकार का सबसे पुराना अंग है। इसकी स्थापना १८०३ ई० में पुराने परिसंघ की डाइट के सचिवालय के रूप में की गई थी। संघीय सचिव वस्तुतः संघ सरकार का एक वरिष्ठ अधिकारी होता है। वह किसी प्रशासकीय विभाग के प्रति नहीं बल्कि संघ के राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होता है।

## सारांश

स्विट्जरलैंड में बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) की व्यवस्था है। यह विश्व में अतुल्य या अनोखी कार्यपालिका है।

**संघीय परिषद्** —इसके सात सदस्य संघीय सभा के दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में उनका निर्वाचन करते हैं। उनका कार्य काल चार-वर्ष का होता है परन्तु उसका बार-बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है। उनके लिए कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गई है, केवल कुछ प्रतिबन्ध हैं। व्यवहारतः सदस्यों का योग्य प्रशासक होना आवश्यक है। प्रशासन को सात विभागों में बाट कर प्रत्येक पार्षद् के अधीन एक विभाग कर दिया गया है। संघीय परिषद् का एक सभापति तथा एक उप-सभापति होता है।

**राष्ट्रपति** —संघीय परिषद् के सभापति तथा उप-सभापति ही राज्य संघ के राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति होते हैं। संघीय परिषद् के सदस्यों में से ही इनका निर्वाचन प्रतिवर्ष होता है। राष्ट्रपति का पद अन्य पार्षदों के समान है। वह न तो राज्य का प्रधान है, न शासन का ही। सिर्फ सुविधा के दृष्टिकोण से उसे कुछ अधिकार दे दिये गये हैं। फिर भी स्विस शासन में उसका पद सर्वोच्च है।

**संघीय परिषद् के अधिकार एवं कृत्य** —संघीय-परिषद् की शक्तियाँ तथा कृत्यों की एक लम्बी सूची संविधान में दी गई है। इसके कार्य मुख्यतः प्रशासकीय हैं। कुछ महत्त्वपूर्ण विधायिनी, वित्तीय एवं न्यायिक शक्तियाँ भी इसे प्रदान की गयी हैं। इसे स्विस संविधान में शक्ति का मुख्य स्रोत तथा राष्ट्रीय सरकार का सन्तुलन-चक्र कहा जा सकता है।

**संघीय परिषद् का संघीय सभा से सम्बन्ध** —संवैधानिक दृष्टिकोण से संघीय परिषद् शासन का एक स्वतन्त्र अथवा सहयोगी अंग न होकर संघीय सभा की सेविका है। लेकिन वास्तविक स्थिति ठीक इसके विपरीत है। परिषद् ब्रिटिश मन्त्रि-मण्डल की भाँति विधायिका का पथ प्रदर्शक तथा उससे अधिक शक्तिशाली बन गयी है। दोनों में सम्भवतः पूर्ण तथा सहयोग पूर्ण सम्बन्ध है।

**संघीय कार्यपालिका की प्रकृति** —यह न तो शुद्धतः संसदात्मक (Parliamentary) और न शुद्धतः अध्यक्षात्मक (Presidential) ही है। यह दोनों शासन पद्धतियों का अपूर्व सम्मिश्रण है।

**संघीय कार्यपालिका की विशेषताएँ** —संघीय कार्यपालिका की निम्नलिखित अनोखी विशेषताएं हैं। (i) मण्डलात्मक (ii) निर्दलीय, (iii) स्थायित्व, (iv) मत स्वातन्त्र्य, (v) नेतृत्व का अभाव, (vi) कार्यपालिका विधान-पालिका की सेविका, (vii) कार्यपालिका विधान पालिका की समिति तथा (viii) सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव।

## प्रश्न

1 Discuss the working of the Federal Executive in Switzerland (P U '55 A, '59 A)
(स्विस संघीय कार्यप्रणाली का वर्णन करें।)

2 Discuss the unique character of the Swiss Federal Executive How far does it combine stability with responsibility ? (B U '53 S, '54 S, Bhag U '66 A)
(स्विस संघीय कार्यपालिका की विलक्षणताओं की विवेचना कीजिए। यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का किस प्रकार समन्वय करती है?

3 What is meant by a plural Executive ? How far does it combine stability with responsibility ? Discuss with illustration from Switzerland (B U '58 A, '61 S)
(बहुल कार्यपालिका का क्या अर्थ है? कहाँ तक यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का समन्वय करती है? स्विट्जरलैंड से उदाहरण दीजिए।

4 "The Swiss Federal Executive is neither Parliamentary nor Presidential" Discuss (P U 1956 S)
(स्विस संघीय कार्यपालिका न तो संसदात्मक है न अध्यक्षात्मक।" विवेचना करें।)

5 Compare the powers and functions of the Presidium in the U S S R with those of the Swiss Executive (*P U 1955 A*)
(सोवियत संघ की प्रेजिडियम की शक्तियों तथा कृत्यों की तुलना स्विस कार्यपालिका से कीजिये।)

6 "A system of Government which falls in a class by itself, which differs *from the Presidential and Cabinet Type but which combines certain* features of both, is that of Switzerland' Discuss (B U 1959 A)
("स्विस शासन व्यवस्था का एक निजी वर्ग है जो संसदात्मक तथा अध्यक्षात्मक पद्धतियों से भिन्न है, लेकिन दोनों की कतिपय विशेषताओं का समन्वय करता है।" समीक्षा कीजिये।)

7 Compare and contrast the British Cabinet system with the plural Executive in Switzerland [Vikram Univ II A (Part II) '64]
(ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की तुलना स्विस बहुल कार्यपालिका से कीजिये।)

8 Legally the servant of the legislature, it exerts in practice almost as much authority, as do English and more than do French Cabinets" Examine it with reference to the Swiss Executive
('कानूनी दृष्टि से विधानमण्डल के अधीन होते हुए भी व्यवहार में यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के बराबर तथा फ्रेंच मन्त्रिमण्डल से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है।" स्विस कार्यपालिका के सम्बन्ध में इस कथन का समीक्षा कीजिये।

9 "The Collegial Executive of Switzerland is one of the most striking political institutions in modern democracy" Discuss
( "स्विट्जरलैंड की बहुल कार्यपालिका आधुनिक प्रजातन्त्र की एक अद्भुत संस्था है।" इस कथन की विवेचना करें।)

10 "The Federal Council is the most unique institution in Switzerland" Comment. (R U 1961 H)
( "स्विस संघीय परिषद् एक अनोखी संस्था है।" इस कथन की समीक्षा करें।)

11 How is the Federal Council of Switzerland unlike any other supreme executive? Describe and comment (R U 1963 A)
( स्विस संघीय परिषद् अन्य सर्वोच्च कार्यपालिका से कैसे भिन्न है? समझाकर लिखें।)

12 Describe the composition and powers of the Swiss Federal Council [Ravishanker Univ B A (Previous), '65, Vikram Univ B A (Part II), '63]
( स्विस संघीय परिषद् के संगठन तथा कार्यों का वर्णन करें।)

13 Describe the specific features of the Swiss Federal Council and trace its relationship with the legislature (Indore Univ '65)
( स्विट्जरलैंड की संघीय परिषद् की विशेषताओं का वर्णन कीजिये तथा उसका विधायिका से सम्बन्ध बतलाइये।

"At the present time it is eminently worthy of its place as the highest court of the land It performs essential functions in the unification of law and in guarding the constitutional rights of Swiss citizens"

—G A Codding

६

# संघीय न्यायालय

## (The Federal Tribunal)

| | |
|---|---|
| १ संगठन | —इतिहास, समाज, संघीय न्यायालय, न्यायाधीशों की संख्या, कार्य-काल, अर्हताएँ, वेतन आदि सचिवालय, स्थान, विभाग। |
| २ संघीय न्यायालय का अधिकार क्षेत्र | —दीवानी, फौजदारी, संवैधानिक और प्रशासकीय। |
| ३ संघीय न्यायालय एवं न्यायिक पुनर्विलोकन | —न्यायिक पुनर्विलोकन का अर्थ, स्विटजरलैंड में न्यायिक पुनर्विलोकन का अर्थ, स्विटजरलैंड में न्यायिक पुनर्विलोकन अमान्य, न्यायिक पुनर्विलोकन की अमान्यता के कारण, निष्कर्ष। |
| ४ संघीय न्यायालय की विशेषताएँ | —ढाँचा संगठन, नियुक्ति, कार्यकाल, स्थिति, निर्णयों की क्रियान्विति, न्यायिक पुनर्विलोकन, क्षेत्राधिकार, संघीय प्रशासनिक न्यायालय। |

### १. संगठन

(Organization)

संघात्मक शासन व्यवस्था में संविधान की सर्वोच्चता के संरक्षण तथा संघ और संघीय और संघीभूत इकाइयों के मध्य उत्पन्न विवादों को निपटाने के लिए एक निष्पक्ष संघीय न्यायालय की आवश्यकता होती है। स्विटजरलैंड में सर्वप्रथम १८४८ ई० के संविधान ने संघीय अधिकार क्षेत्र में न्याय व्यवस्था के लिए एक न्यायालय की व्यवस्था की। परन्तु इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र अत्यन्त सीमित था। वह पूर्णतया संघीय सभा तथा संघीय परिषद् के अधीन थी। राज्य मण्डल और कैंटनों का

इतिहास

विधियों में अन्तर अथवा विवाद का निर्णय करने का इसे अधिकार नहीं था। ऐसे विवादों का निर्णय स्वयं संघीय सभा तथा संघीय परिषद् करती थी। संघ न्यायालय केवल उन्हीं विवादों पर विचार कर सकता था जिन्हें संघीय सभा तथा संघीय परिषद् उसके पास भेजती। १८७४ ई० के संवैधानिक पुनर्निरीक्षण ने संघीय न्यायालय के संगठन और अधिकारों में कुछ महत्त्वपूर्ण परिवर्तन लाया। लेकिन ये परिवर्तन बहुत प्रभावी तथा क्रान्तिकारी नहीं थे। संविधान की धारा १०६ में केवल इतना ही कहा गया है कि "एक संघीय न्यायाधिकरण की स्थापना की जाय जो संघीय अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में न्याय की व्यवस्था करेगा।" फिर भी इसके अधिकार-क्षेत्र में संघीय विधियों तथा संविधानातिरिक्त विकासों (Extra constitutional developments) द्वारा निरन्तर वृद्धि होती रही है। आज संघीय न्यायालय सही माने में देश का सर्वोच्च न्यायालय बन गया है, यह सही है कि वर्तमान स्थिति को प्राप्त करने में इसे अन्य संघीय अंगों की तुलना में बहुत अधिक समय लगा। यह विधि के एकीकरण तथा स्विस जनता के अधिकारों की रक्षा के सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण पाट अदा करता है।[1]

संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय न्यायालय (Federal Court) का संगठन एक पिरामिड (pyramid) की तरह है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है तथा सर्वोच्च न्यायालय के अधीन अनेक निम्न न्यायालय हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में समस्त संघीय क्षेत्र के लिए केवल एक ही न्यायालय है, जिसे 'संघीय न्यायालय' (Federal Tribunal) कहते हैं।[2] यह देश का एकमात्र तथा सर्वोच्च संघीय न्यायालय है। इसके अतिरिक्त संघीय धरातल पर निम्न न्यायालय (Subordinate Courts) नहीं हैं।

**एकमात्र संघीय न्यायालय**

न्यायालय के संगठन के सम्बन्ध में संविधान कोई निश्चय नहीं करता। वह सिर्फ इतना आदेश देता है कि "विधि ही संघीय न्यायालय और उसके उपभोगों के संगठन की रीति, उसके सदस्यों और उप सदस्यों की संख्या एवं उनकी पदावधि तथा वेतन आदि के सम्बन्ध में निर्णय करेगी।"[3] इस प्रकार संविधान न्यायाधीशों की संख्या (Number of Judges) निश्चित नहीं करता है। यह अधिकार संघीय सभा को सौंप दिया गया है जो अपने सदनों के संयुक्त अधिवेशन में न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है। फलत यह संख्या निरन्तर परिवर्तनशील रही है। १८७५ ई० में न्यायाधीशों की संख्या ६ थी। परन्तु, १९४३ ई० में एक विधि द्वारा इस संख्या को पुन निर्धारित किया गया। न्यायाधीशों की संख्या ■ से बढाकर २६-२८ कर दी

**न्यायाधीशों की संख्या**

1 'At the present time it is eminently worthy of its place as the highest court of the land It performs essential functions in the unification of law and in guarding the constitutional rights of Swiss citizens'

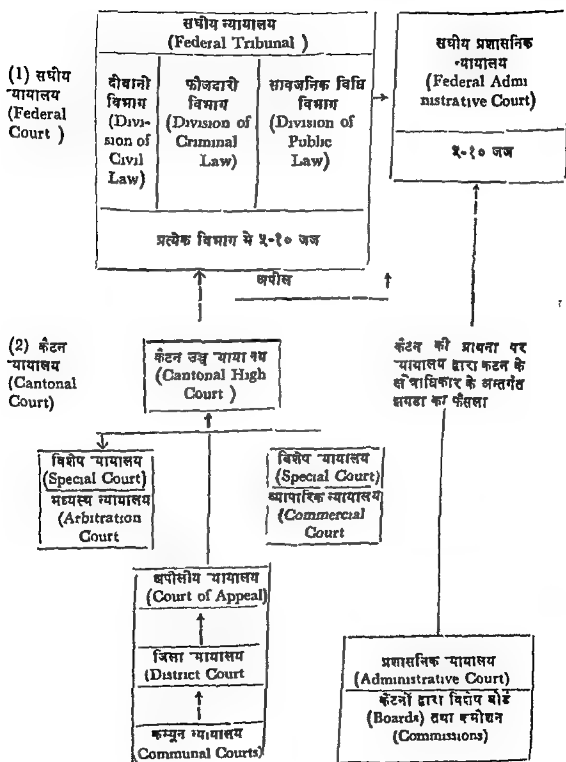
—*G A Codding op cit, p 111*

2 'There is a Federal Tribunal for the administration of justice in Federal matters —*Art 106*

3 The organisation of the Federal Tribunal and its divisions the number of its members and their substitutes their term of office and emoluments shall be determined by law' —*Art 107*

## स्विस न्याय-व्यवस्था का संगठन

(Organization of the Swiss Court System)



गयी। इनके अतिरिक्त उप न्यायधीशो (Alternates or Deputy Judges) की भी नियुक्ति की जाती है जिनकी संख्या ११-१३ होती है। उप-न्यायधीशों की अनुपस्थिति में उनके पद पर कार्य करते हैं। संघीय सभा संघ-न्यायालय के न्यायाधीशो मे से ही एक अध्यक्ष (President) और एक उपाध्यक्ष (Vice President) को दो वर्षों के लिए निर्वाचित करती है।

कार्यकाल

न्यायाधीशो एव उप न्यायाधीशो का निर्वाचन ६ वर्ष के लिए किया जाता है। यह भय था कि निर्वाचन पद्धति तथा ६ वर्ष के अल्पकाल के कारण न्यायाधीशों पर राजनीतिक प्रभाव पड़ता तथा उसकी निष्पक्षता एवं कार्यकुशलता समाप्त हो जाती। लेकिन न्यायाधीशो के पुनर्निर्वाचन के चलते यह भय जाता रहा। पुन निर्वाचन की व्यवस्था के परिणामस्वरूप न्यायाधीशो का कार्यकाल (Tenure) स्थायी सा हो जाता है। यह परम्परा बन गयी है कि जबतक वे इच्छुक हो, उनका बार-बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है। केवल अध्यक्ष और उपाध्यक्ष पुनर्निर्वाचित नही हो सकते हैं।

अर्हताएँ

संविधान न्यायाधीशो की योग्यताओं और अर्हताओ (Qualifications) के सम्बन्ध मे मौन है। सिर्फ इतना ही कहा गया है कि कोई भी स्विस नागरिक जो राष्ट्रीय परिषद् (National Council) की सदस्यता की अर्हता रखता हो संघीय न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त किया सकता है। अत धर्माधिकारी न्यायाधीश निर्वाचित नही हो सकते क्योकि राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता उनके लिए वर्जित है। इसके अतिरिक्त, यह भी ध्यान मे रखा जाता है कि तीनो राजकीय भाषाओ, मुख्य राजनीतिक दलों एवं कैथोलिक तथा प्रोटेस्टेन्ट दोनो धर्मों को न्यायालय में उचित प्रतिनिधित्व मिले। इस सम्बन्ध मे कुछ प्रतिबन्ध भी हैं। दो निकट सम्बन्धी संघीय सभा तथा संघीय परिषद् के सदस्य या उनके द्वारा नियुक्त कोई पदाधिकारी संघीय न्यायालय का न्यायाधीश नहीं बन सकते हैं। अपने कार्यकाल मे न्यायाधीश न तो संघ या कंटन के अन्तर्गत किसी अन्य पद पर रह सकते है और न कोई व्यवसाय या नोकरी ही कर सकते हैं। १८७४ ई० के पहले ये बाते वर्जित नहीं थीं। यद्यपि संविधान द्वारा किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता नही है, फिर भी अनुभवी तथा विशेषज्ञ-विधि वेत्ताओं को ही न्यायाधीश निर्वाचित किया जाता है। लार्ड ब्राइस ने कहा भी है कि "न्यायाधीशों के निर्वाचन के लिए यद्यपि कोई अर्हताएँ विधि द्वारा निहित नही की गयी हैं, फिर भी न्यायशास्त्र के विद्वानों तथा योग्य व्यक्तियो को निर्वाचित करने का भरसक प्रयत्न किया जाता है।"[1] लेकिन यह कहना गलत होगा कि न्यायाधीशो का निर्वाचन राजनीतिक प्रभावों से एकदम अछूता है, भले ही इसका उल्टा प्रभाव न्यायधीशो की श्रेष्ठता पर नही पड़ता।

वेतन आदि

स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन के रूप में ३०००० फ्रैंक प्रति वर्ष मिलता है। अध्यक्ष को भत्ता के रूप में अतिरिक्त २,०००० फ्रैंक प्रतिवर्ष मिलता है। उप-न्यायाधीशो को कोई निश्चित वार्षिक वेतन नही मिलता है। केवल जिन दिनो वे कार्य करते हैं, उन्हे दैनिक क्रम से कुछ भत्ता दिया जाता है। पेंशन की भी व्यवस्था है। पद निवृत्ति यदि ६० वर्ष की आयु पर हो और न्यायालय के सदस्य के रूप मे कार्य कर चुका है तो उसके सेवा काल के अनुसार उसके वेतन का ४० से ६० प्रतिशत तक पेंशन के रूप में दिया जाता है।

---

1 Though no qualifications are prescribed by law pains are taken to elect men of legal learning and ability ' —*Bryce*

सचिवालय

संघ-न्यायालय का अपना सचिवालय ( Chancellory ) है जिसका संगठन तथा कर्मचारियों की नियुक्ति स्वयं न्यायालय करता है। लेकिन, कर्मचारियों की संख्या, इनका वेतन तथा कार्य-काल संघीय सभा निश्चित करती है।

स्थान

संघीय न्यायालय का स्थायी स्थान वॉड ( Vand ) नामक कैण्टन की राजधानी लोज़ान नगर है। इस नगर में न्यायालय की स्थापना के दो मुख्य कारण थे। प्रथमतः, संघीय शासन के दो अंग ( कार्यपालिका तथा विधानपालिका ) जर्मन भाषा भाषी नगर बर्न में अवस्थित थे। अतः, संविधान निर्माता चाहते थे कि संघीय शासन का कम-से-कम एक अंग फ्रेंच भाषा भाषी भाग में अवस्थित हो जिससे फ्रेंच बोलनेवालों को सन्तुष्टि मिले। इसी उद्देश्य से फ्रेंच भाषा-भाषी नगर 'लोज़ान' को संघीय न्यायालय का स्थान बनाया गया। द्वितीयतः, ह्यूबर के मतानुसार संविधान निर्माता "बर्न से संघीय-न्यायालय को हटाकर शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर बल देना चाहते थे।" उनका विचार था कि राजधानी से दूर रहकर न्यायालय राजनैतिक वातावरण से मुक्त रहेगा।

विभाग

कार्य की सुविधा के दृष्टिकोण से स्विस न्यायालय को चार विभागों में बाँट दिया गया है। इनमें दो विभाग दीवानी मुकदमों पर विचार करते हैं, तीसरा विभाग सार्वजनिक विधि सम्बन्धी विवादों पर विचार करता है, और चौथा विभाग ऋण तथा दिवालियों से सम्बन्धित मुकदमों पर विचार करता है। इन विभागों का संगठन पूरा न्यायालय दो वर्षों के लिए करता है।

फौजदारी मुकदमों पर विचार करने के लिए भी संघ न्यायालय के चार विभाग किये गये हैं :—(१) फरियाद विभाग ( Chamber of Complaints ) (२) फौजदारी विभाग ( Criminal Chamber ), (३) संघीय दण्ड विभाग ( Federal Penal Court ), (४) संवैधानिक विभाग ( Court of Cessation )। फौजदारी विभाग कभी-कभी परिभ्रमणशील न्यायालय के रूप में कार्य करता है। वह समय समय पर देश में परिभ्रमण कर मुकदमों की सुनवाई करता है। फौजदारी मामलों पर विचार के समय जूरी की सहायता ली जाती है। प्रत्येक फौजदारी मुकदमे की सुनवाई के समय १२ जूरियों की उपस्थिति आवश्यक है। जूरियों का निर्वाचन जनता द्वारा ६ वर्षों के लिए होता है।

## २ संघीय न्यायालय का अधिकार-क्षेत्र

( Jurisdiction of the Federal Tribunal )

संघीय न्यायालय के अधिकार क्षेत्र को निम्नलिखित चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है :—

(i) दीवानी ( Civil ),
(ii) फौजदारी ( Criminal ),
(iii) संवैधानिक ( Constitutional ), और
(iv) प्रशासकीय ( Administrative )।

(i) दीवानी (Civil) मामलों में स्विस संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार (Jurisdiction)

(क) प्रारम्भिक ( Original ), तथा (ख) पुनर्विचारक ( Appellate ), दोनो प्रकार का है।

दीवानी क्षेत्राधिकार (क) प्रारम्भिक—संविधान की धारा ११० के अंतर्गत निम्नलिखित विपक्षियो के बीच उत्पन्न विवादो का यह निर्णय करेगा —

(१) राज्य संघ तथा कैंटनों के बीच।

(२) राज्य-संघ तथा किसी एक निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य, बशर्ते कि वादी ( Plaintiff ) नागरिक अथवा निगम ही, राज्य-संघ नही, और विवादग्रस्त राशि ४,००० फ्रैंक से कम न हो।

(३) कैंटनों के बीच।

(४) किसी एक कैंटन तथा साधारण नागरिकों अथवा निगमो के बीच बशर्ते कि विवादग्रस्त राशि ४,००० फ्रैंक से कम न हो।

(५) नागरिकता के खोने तथा विभिन्न कण्टनो के कम्यूनो के बीच नागरिक अधिकार सम्बन्धी विवाद।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि प्रारम्भिक रूप से बहुत कम दीवानी मामले संघीय न्यायालय के समक्ष आते हैं।

(ख) पुनर्विचारक —इस सम्बन्ध मे दो बातें उल्लेखनीय हैं —

(१) धारा १११ के अनुसार यदि दोनो पक्ष सहमत हो तथा विवादग्रस्त राशि १०,००० फ्रैंक से कम न हो तो संघीय न्यायालय मे किसी भी मुकदमे मे अपील की जा सकती है।

(२) *संघीय न्यायालय को विधियो के अन्तर्गत कैण्टनो के न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध* अपील सुनने का अधिकार है। इस अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत कुल मुकदमो का दसवां भाग आता है।

संघ —न्यायालय के फौजदारी (Criminal) अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत धारा ११२ के अनुसार निम्नलिखित विषय आते हैं —

(१) राज्य संघ के विरुद्ध राजद्रोह तथा संघीय अधिकारियो के विरुद्ध विद्रोह तथा हिंसा सम्बन्धी अभियोग।

फौजदारी क्षेत्राधिकार (२) अन्तर्राष्ट्रीय विधियो के विरुद्ध अपराध अथवा दुराचार सम्बन्धी अभियोग।

(३) राजनैतिक अपराध अथवा दुराचार-सम्बन्धी ऐसे अभियोग जिनके कारण संघीय सैन्यबल के हस्तक्षेप की आवश्यकता पडी हो।

(४) किसी संघीय प्राधिकारी ( Federal authority ) द्वारा नियुक्त अधिकारो के विरुद्ध अभियोग जिसे वही प्राधिकारी प्रस्तुत करें।

संविधान की धारा ११३ संघीय न्यायालय को निम्नलिखित संवैधानिक ( Constitutional ) मामलों में निर्णय का अधिकार देती है।

(१) संघीय प्राधिकारियो तथा कण्टनो के अधिकारियो के मध्य क्षेत्राधिकार-सम्बन्धी विवाद।

संवैधानिक क्षेत्राधिकार (२) कण्टनों के बीच सार्वजनिक विधि ( public law ) के सम्बन्ध में विवाद।

(३) नागरिकों के संवैधानिक अधिकारो के अतिक्रमण के विरुद्ध अपीलो तथा साधारण नागरिकों द्वारा समझौता तथा अन्तर्राष्ट्रीय संधियो के अतिक्रमण के विरुद्ध की गयी अपीलें।

यहाँ यह स्मरण रखना चाहिए कि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के सदृश स्विस संघीय न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त हैं।

अन्त मे, स्विस संघ न्यायालय को कतिपय मर्यादित प्रशासनिक ( Administrative ) अधिकार प्राप्त हैं। इसके अन्तर्गत वह प्रशासनिक अभियोगों, सरकारी कर्मचारियों की कानूनी क्षमता (Legal Competence) सम्बन्धी झगडे, रेल प्रशासन सम्बन्धी विवाद, करारोपण सम्बन्धी प्रशासनिक मामलों आदि पर विचार करती है। १९२८ ई० के पूर्व प्रशासनिक मामलों का निर्णय संघीय परिषद् करती थी, लेकिन एक संशोधन द्वारा उन्हें संघ-न्यायालय को हस्तांतरित कर दिया गया।

**प्रशासनिक क्षेत्राधिकार**

स्विस संघीय न्यायालय के अधिकार का स्पष्ट चित्र सिर्फ संवैधानिक उपबन्धों से नहीं मिल सकता है। संविधान मे उल्लिखित अधिकारों के अतिरिक्त संघीय कानूनों द्वारा न्यायालय के अधिकार मे वृद्धि की जा सकती है। संघीय सभा की अनुमति से कैंटनों के विधानमंडल भी कुछ दीवानी मामले संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार मे रख सकते हैं। न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत होनेवाले ९५ प्रतिशत मामले इन वृद्धिगत अधिकार क्षेत्रों के ही अन्तर्गत आते हैं। भारत में भी सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारों में संसद् वृद्धि कर सकती है।

**अधिकार में वृद्धि**

## ३ संघ-न्यायालय एवं न्यायिक पुनर्विलोकन

### ( The Federal Tribunal and Judicial Review )

संयुक्त राज्य अमेरिका मे शासन का एक प्रमुख सिद्धांत संविधान की सर्वोच्चता है। संविधान की सर्वोपरिता के रक्षार्थ सर्वोच्च न्यायालय को एक महत्त्वपूर्ण कार्य सौंपा गया है कि वह विधायिका तथा कार्यपालिका को नियन्त्रित करे। चूँकि संविधान सर्वोपरि है, इसलिए कार्यपालिका एवं विधायिका संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्तर्गत ही कार्य करें और सर्वोच्च न्यायालय यह देखे कि वे संविधान का उल्लंघन तो नहीं कर रहे हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय को 'संविधान का संरक्षक तथा अभिभावक (Custodian and Guardian of the Constitution) बना दिया गया है। इस अधिकार के अन्तर्गत यदि किसी राज्य के विधान-मंडल द्वारा कोई कानून, संघीय कानून, संघीय संविधान अथवा संयुक्त राज्य द्वारा की गयी किसी संधि के प्रतिकूल हो तो संघीय न्यायाधिकारी उसे अवैध घोषित कर सकते हैं। इसी प्रकार यदि संघीय कांग्रेस किसी ऐसी विधि का निर्माण करे जो संविधान के प्रतिकूल है या कार्यपालिका कोई ऐसा आदेश दे जो संविधान के उपबन्धों का उल्लंघन करता है तो सर्वोच्च न्यायालय उस विधि या आदेश को अवैध घोषित करता है। न्यायालय के इसी अधिकार को न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) का अधिकार कहते हैं। डिमोक ने न्यायिक पुनर्विलोकन की परिभाषा इन शब्दों मे दी है—'न्यायिक पुनर्विलोकन न्यायपालिका द्वारा निर्मित कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा किये गये कार्यों से सम्बन्धित अपने समक्ष आये मुकदमों मे न्यायालय द्वारा उस परीक्षण को कहते हैं जिसके अन्तर्गत वे निर्धारित करते हैं कि वे कानून या कार्य संविधान द्वारा प्रतिबिम्बित हैं या नहीं, अथवा संविधान

**न्यायिक पुनर्विलोकन का अर्थ**

द्वारा प्रदत्त अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं या नही।"[1] इसी अधिकार द्वारा न्यायालय सविधान मे बिना सशोधन के निरन्तर परिवर्तन लाता रहा है तथा विधियो का निर्माण करता रहा है जिसके चलते अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को एक 'अटूट सवैधानिक सभा (Continuous constitutional convention) तथा काग्रेस का तीसरा सदन (Third Chamber of the Congress) कहा जाने लगा है।

लेकिन स्विट्जरलैंड मे न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। उसे सघीय विधियो की सवैधानिकता की जाँच करने का अधिकार नही है। सविधान की धारा ११३ मे कहा गया है कि "सभी मामलो मे सघ न्यायालय सघीय सभा द्वारा पारित विधियो को और सभी सवमान्य आज्ञाओ को तथा सघीय सभा द्वारा अनुसमर्थित सभी विधियो को मान्यता देने पर विवश होगा।" इस प्रकार सविधान की व्याख्या का दायित्व सघ-न्यायालय को नही दिया गया। वह केवल कटनों द्वारा निर्मित विधियो की सवैधानिकता की जाँच कर सकता है और उन्हें अवैध घोषित कर सकता है, सघीय कानूनो को नही। यह अधिकार स्वय विधान सभा तथा जनता को प्रदान किया गया है।

**स्विट्जरलैंड मे न्यायिक पुनर्विलोकन अमान्य**

स्विस जनता ने न्यायालय द्वारा विधियों की सवैधानिकता के परीक्षण का सदा से विरोध किया है। १९३९ ई० मे जब इस प्रश्न पर जनमत सग्रह हुआ तो लोक निर्णय इसके विरुद्ध था। स्विस जनता तथा सविधान निर्माताओ के द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार के विरोध के पीछे कतिपय स्पष्ट मान्यताएँ तथा कारण हैं —

**न्यायिक पुनर्विलोकन की अमान्यता के कारण**

(१) विधियो की सवैधानिकता को न्यायिक समीक्षा प्रजातन्त्रीय सिद्धात पर अतिक्रमण है। स्विसवासी 'जन सप्रभुता' की प्रत्यक्ष सर्वोच्चता मे विश्वास करते हैं। सघीय सभा द्वारा पारित प्रत्येक कानून को 'जन सप्रभु' की स्पष्ट या गर्भित (Expressed or implied) स्वीकृति प्राप्त होती है। किसी भी विधि पर जनमत सग्रह की माग जनता कर सकती है। किसी कानून पर जनमत सग्रह की माग नहीं का अर्थ है कि जनता ने उस कानून को बिना मत-सग्रह को ही स्वीकार कर लिया है। वस्तुत सघीय न्यायालय द्वारा किसी कानून की समीक्षा का अर्थ लोक-निर्णय की समीक्षा है। ह्यूबर के शब्दो मे, "स्विसवासी प्रजातन्त्र को, जो जनता की इच्छा है सवैधानिकता, जो सविधान की इच्छा है, के ऊपर रखते हैं।"[2] अमेरिका के राष्ट्रपति लिंकन का भी कहना था कि इसका अर्थ होगा—"जनता अपना शासक स्वय न रह जायगी।"[3] अत स्विस ने, जो लोकप्रियता का महान् पोषक है, विधि की स्वीकृति या अस्वीकृति की अन्तिम शक्ति अपने हाथ मे रखा है।

---

1 'Judicial review is the examination by the courts in case actually before them of legislative statutes and executive or administrative acts to determine whether or not they are prohibited by a written constitution or in excess of powers granted by it' —*Dimock*

2 'The Swiss, as a whole place democracy, the observance of the people above constitutionality the observance of the will of the constitution —*Huler*

3 The people will have ceased to be their own rulers —*Lincoln*

अन्त मे, स्विस सघ न्यायालय को कति
धिकार प्राप्त हैं। इसके अन्तगत वह प्रशासनिक
क्षमता (Legal C
प्रशासनिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद,
विचार करती है
णय सघीय परिषद् करती थी, लेकिन एक
र दिया गया।

स्विस सघीय न्यायालय के अधिकार का
ल सकता है। सविधान मे उल्लिखित अधिक
के अधिकार मे वृद्धि
अधिकार में वृद्धि कैंटनो के विधानमडल
क्षेत्राधिकार मे रख स
तिशत मामले इन वृद्धिगत अधिकार क्षे
यायालय के अधिकारो में ससद् वृद्धि कर सकती

३ सघ-न्यायालय ए
( The Federal Tribun

सयुक्त राज्य अमेरिका में शासन
सविधान को सर्वोपरिता के रक्षार्थ सर्वोच्च न्याय
वह विधायिका तथा
न्यायिक पुनर्विलोकन सर्वोपरि है, इसलिए
का अर्थ निर्धारित सीमाओं
देखे कि वे सविधा
सर्वोच्च न्यायालय को 'सविधान का सरक्
dian of the Constitution) बना दिया गए
के विधान-मडल द्वारा कोई कानून, सघीय कानू
गयी किसी सधि के प्रतिकूल हो तो सघीय न्या
प्रकार यदि सघीय काग्रेस किसी ऐसी वि
कार्यपालिका कोई ऐसा आदेश दे जो सवि
न्यायालय उस विधि या आदेश को अवध घो
न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review
पुनर्विलोकन की परिभाषा इन शब्दों में दी
निर्मित कानून और कार्यपालिका या प्रशासकीय
अपने समक्ष आये मुकदमों में न्यायालय द्वारा
रित करते है कि वे कानून या कार्य

१ ' न्यायिक पुनर्विलोकन के अभाव ने जनतन्त्र के विकास के मार्ग में रोड़ा नहीं
लिक टग्लैंड में उसने "जन-सम्प्रभुता' को व्यवहारिक रूप देने तथा प्रजातन्त्र के
गया है।

## लय की विशेषताएँ—तुलनात्मक अध्ययन

Federal Tribunal—a comparative study )

दृष्टिकोण से स्विस सघ न्यायालय की विशेषताओं को

पर केवल एक न्यायालय है—सघीय न्यायालय ( Federal
ालय नहीं है। लेकिन, अमरिका मे सघीय स्तर पर
rchical ) संगठन है जिसके शीष पर सर्वोच्च न्यायालय और
छोटा न्यायालय तथा जिला न्यायालय हैं। भारत में
प्रवृत्ति बहुत दृढ़ है। यहाँ देश के सभी न्यायालय एक
ए है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है।
शो की सख्या बहुत है। इसमें २६-२ न्यायाधीश तथा
की सर्वोच्च न्यायालय मे केवल ६ और भारतीय सर्वोच्च
न्यायाधीश हैं। लेकिन सोवियत सर्वोच्च न्यायालय मे
ाध्यक्ष, अनेक न्यायाधीश ( वर्तमान समय मे ६८ )
तथा अनेक जन निर्धारक हैं। स्विस सघ न्यायालय ४
च्च न्यायालय ५ मडलो ( Collegiums ) मे बँटे हुए
व्यवस्था नहीं है।
संगठन सर्वाधिक जनतान्त्रिक है। इसके न्यायाधीशों की
ोवियत रूस में भी न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है।
का मे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति
ा है जिसपर सिनेट की सहमति ली जाती है। भारत में
राष्ट्रपति द्वारा ही होती है। जहाँ तक न्यायाधीशों की
उसका उल्लेख मिलता है और वे विख्यात विधिज्ञ होते
शों की कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है
शिष्ट ज्ञान के अतिरिक्त सामान्य (Gener l) विवेक भी

स या 'सदाचरण काल' (Good behaviour) के
लिए नियुक्त किये जाते हैं। सोवियत रूस में न्याया
लिए निर्वाचित होते है। स्विस सघीय न्यायालय के
तरह ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं, लेकिन, पुन-
के कारण व्यवहारत मे अमेरिका की तरह 'सदा-

(२) स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीश अमेरिका या इंगलैंड के सदृश जीवन के लिए नहीं, बल्कि सिर्फ ६ वर्षों के लिए संघीय सभा द्वारा चुने जाते हैं। उनका पुनर्निर्वाचन सम्भव है। पुनर्निर्वाचन के इच्छुक न्यायाधीश संघीय सभा के कानूनों की समीक्षा, निर्भरता एवं निष्पक्षता से नहीं कर सकेंगे क्योंकि अपने पुनर्निर्वाचन के लिए वे उसी सभा पर आश्रित हैं जिसकी विधियों की वे जाच करेंगे।

(३) अन्त मे, सद्धांतिक तथा व्यावहारिक दृष्टिकोण से न्यायिक पुनर्विलोकन का सिद्धांत अनेक दोषों से भरा हुआ है। अमेरिका मे इसकी सफलता पर संदेह प्रकट किया जाता है तथा इसकी त्रुटियाँ बतलायी जाती हैं। प्रथम, सिद्धांततः यह व्यवस्था अप्रजातान्त्रिक है क्योंकि जनतन्त्र मे केवल जनता अथवा उसके प्रतिनिधियों को यह निर्णय करने का अधिकार होना चाहिए कि उन पर कौन से कानून लागू होंगे। द्वितीय न्यायिक पुनर्विलोकन अधिकार के चलते सर्वोच्च न्यायालय न्यायपालिका के मौलिक कार्यों को करना भूल गया है तथा विधानपालिका के कार्यों को उसने अपना लिया है। उनका मुख्य काम सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक नीतियों के निर्धारण में हाथ बँटाना हो गया है। यह प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था के लिए स्वस्थ चिह्न नहीं है। तृतीय, न्यायिक समीक्षा की निष्पक्षता संदिग्ध बतायी जाती है। अमेरिका के न्यायाधीशों के विरुद्ध यह कहा जाता है कि उनकी नियुक्ति दल विशेष के आधार पर होती है तथा उनके निर्णय राजनीतिक तथा सामाजिक विचारधाराओं और उनकी व्यक्तिगत संकीर्णता, उदारता, पारिवारिक पृष्ठभूमि, सामाजिक वातावरण, प्रशिक्षण आदि से पूर्ण प्रभावित होते हैं। चतुर्थ, यह कहा जाता है कि प्रायः सवसम्पन्न वर्ग का होने के कारण न्यायाधीश प्रगतिशील तथा लोकतन्त्रात्मक विधियों का विरोध करते है। इससे सकारात्मक ( Positive ) राज्य का विकास नहीं हो पाता। पंचम, कड़े परिश्रम के बाद पारित विधियों के रद्द हो जाने के कारण जनता के प्रतिनिधि भविष्य के लिए असावधान तथा अनुत्तरदायी हो जाते हैं। षष्ठ, न्यायिक पुनर्विलोकन के कारण देश का योजनाबद्ध विकास नहीं हो पाता है तथा राजनीतिज्ञ अपने लक्ष्य को निश्चित नहीं कर पाते हैं। फलतः उनके कार्य मे कृत्रिमता तथा शिथिलता आ जाती है। अन्त में पंडित नेहरू ने प्रथम संशोधन प्रस्ताव पेश करते हुए कहा था कि न्यायिक समीक्षा से प्रजातान्त्रिक परम्पराएँ विकसित हो सकती हैं, लेकिन "इस धीमी प्रणाली के लिए हम लोग प्रतीक्षा नहीं कर सकते हैं।"[1]

**निष्कर्ष**

न्यायिक पुनर्विलोकन की उपयुक्त त्रुटियों के बाद हम डायसी तथा लॉवेल के विचार से सहमत नहीं हो सकते हैं कि अमरीकी पद्धति स्विस पद्धति से श्रेष्ठ है। प्रो० डायसी ने न्यायिक पुनर्विलोकन के अभाव को स्विस संविधान के निर्माताओं की विफलता और संवैधानिक त्रुटि बताया है।[2] इसी प्रसंग मे लॉवेल ने भी कहा है कि "जहाँ-जहाँ हमलोगों का संविधान त्रुटिपूर्ण है वहाँ-वहाँ स्विट्ज़रलैंड का संविधान दृढ है, और जहाँ जहाँ हमारा संविधान दृढ है, वहाँ-वहाँ स्विस संविधान त्रुटिपूर्ण है।"[3] वस्तुतः, स्विस न्यायपालिका ने अधिक सफलता से अपना

---

1 "We cannot wait for this slow process" — *Nehru*

2 'Swiss statesmanship has failed as distinctly as American Statesmanship has succeeded in keeping the Judicial apart from the executive department of government and that this constitutes a serious flow in the Swiss Constitution' — *Dicey*

3 Swiss Constitution is strong where ours is weak, and week where ours is strong — *Lowell*

कार्य किया है। न्यायिक पुनर्विलोकन के अभाव ने जनतन्त्र के विकास के मार्ग मे रोडा नही अटकाया है, बल्कि स्विटजरलड मे उसने "जन-सप्रभुता' को व्यवहारिक रूप देने तथा प्रजातन्त्र के विकास मे सहायता ही पहुँचाया है।

## ४ सघ-न्यायालय की विशेषताएँ—तुलनात्मक अध्ययन

( Features of Swiss Federal Tribunal—a comparative study )

अन्त में हम तुलनात्मक दृष्टिकोण से स्विस सघ न्यायालय की विशेषताओं को सूचीबद्ध करेंगे —

**(i) ढाँचा**

स्विट्जरलड मे सघीय स्तर पर केवल एक न्यायालय है—सघीय न्यायालय ( Federal Tribunal )—अन्य कोई निम्न न्यायालय नही है। लेकिन, अमेरिका मे सघीय स्तर पर न्यायालय का शृ खलाबद्ध ( Hierarchical ) सगठन है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय और उसके नीचे क्रमश दौरा न्यायालय तथा जिला न्यायालय हैं। भारत मे केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बहुत दृढ है। यहाँ देश के सभी न्यायालय एक शृ खला मे गुँथे हुए हैं जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है।

**(ii) सगठन**

स्विस सघ न्यायालय मे न्यायाधीशो की सख्या बहुत है। इसमें २६-२८ न्यायाधीश तथा ११ १३ उप न्यायाधीश हैं जब कि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय मे केवल ६ और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय मे १४ न्यायाधीश हैं। लेकिन सोवियत सर्वोच्च न्यायालय मे एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, अनेक न्यायाधीश ( वर्तमान समय मे ६८ ) सहायक न्यायाधीश तथा अनेक जन निर्धारक हैं। स्विस सघ न्य यालय ४ विभागो ( Divisions ) तथा सोवियत सर्वोच्च न्यायालय ५ मडलो ( Collegiums ) मे बँटे हुए हैं लेकिन अमेरिका तथा भारत मे कोई व्यवस्था नही है।

**(iii) नियुक्ति**

स्विस सघीय न्यायालय का सगठन सर्वाधिक जनतान्त्रिक है। इसके न्यायाधीशों की नियुक्ति स घीय सभा द्वारा होती है। सोवियत रूस मे भी न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है। लेकिन, अमेरिका मे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है जिसपर सिनेट की सहमति ली जाती है। भारत मे भी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही होती है। जहाँ तक न्यायाधीशो की योग्यता का प्रश्न है, अन्य देशों मे प्राय उसका उल्लेख मिलता है और वे विख्यात विधिज्ञ होते है। लेकिन स्विटजरलैंड में न्यायाधीशो की कोई विशेष योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है क्योंकि सफल न्यायाधीश बनाने के लिए विशिष्ट ज्ञान के अतिरिक्त सामान्य (Gener l) विवेक भी आवश्यक है।

**(iv) कार्य काल**

अमेरिका मे न्यायाधीश असीमित काल या 'सदाचरण काल' (Good behaviour) के लिए तथा भारत में ६५ वर्ष की उम्र तक के लिए नियुक्त किये जाते है। सोवियत रूस में न्याया धीश ५ वर्ष के लिए निर्वाचित होते है। स्विस स घीय न्यायालय के न्यायाधीश रूस की तरह ६ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं, लेकिन, पुन-निर्वाचन की व्यवस्था के कारण व्यवहारत वे अमेरिका की तरह 'सद-चरण काल' तक पदासीन रह सकते है।

स्विट्जरलड मे शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धात को मान्यता नही दी गयी है। अत सघ न्यायालय को सघीय सभा के अधीन रहकर अपने कार्यों का सम्पादन करना पडता है। इसके विपरीत अमेरिका में शक्तियो के पृथक्करण सिद्धात की मान्यता दी गयी है। अत वहां का सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस से स्वतन्त्र होकर अपना काय करता है। भारत मे भी सर्वोच्च न्यायालय का स्वतन्त्र अस्तित्व है, वह ससद् का अधीनस्थ शासनाग नही।

(v) स्थिति

स्विस, अमरीकी तथा भारतीय न्यायालयों मे इस विषय पर साम्यता है कि अपने निर्णयों को लागू करने के लिए उनके कोई प्राधिकारी नहीं होते। उन्हें सघ तथा राज्य सरकारों पर इसके लिए निर्भर करना पडता है। स्विस सघीय-न्यायालय इसके लिए कैंटनो तथा सघीय परिषद् पर आश्रित हैं।

(vi) निर्णयों की क्रियान्विति

अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का एक प्रमुख अधिकार न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार है। भारत मे भी सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार सीमित रूप में प्राप्त है। लेकिन, स्विस सघीय न्यायालय को सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की तरह वह अधिकार प्रदान नही किया गया है।

(vii) न्यायिक पुनर्विलोकन

फिर भी दीवानी तथा फौजदारी मामलो मे स्विस सघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से अधिक विस्तृत एव व्यापक है। इसका कारण यह है कि स्विट्जरलैंड मे दीवानी तथा फौजदारी विधियां सघ सरकार के क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) मे हैं जब कि अमेरिका मे ये राज्य सरकारो के अधिकार मे हैं। अमेरिका में सघ-न्यायालय मे राज्य न्यायालयों के इस सम्बन्ध में निणयो के विरुद्ध अपील नही की जा सकती, लेकिन स्विट्जरलड में अपील की जा सकती है। इसके अतिरिक्त, स्विस न्यायालय के क्षेत्राधिकार मे सघीय सभा ने विधि द्वारा समय समय पर वृद्धि की है। इस प्रकार कुछ अश मे स्विस सघ न्यायालय अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से अधिक शक्तिशाली है। फिर भी, इतना तो मानना ही होगा कि न्यायिक समीक्षा के अधिकार के अभाव मे जैसा रैपर्ड ने कहा है "स्विस सघ न्यायालय की वह स्थिति तथा प्रतिष्ठा नहीं है जो अमेरिका मे सर्वोच्च न्यायालय की है।"[1]

(viii) क्षेत्राधिकार

अमेरिका तथा ब्रिटेन में प्रशासनिक मामलो का निणय साधारणतया साधारण न्यायालय करते हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड मे १९१४ ई० मे सवैधानिक सशोधन द्वारा एक सघीय प्रशासनिक न्यायालय (Federal Court of Administrative Justice) की स्थापना की गयी। इस सशोधन ने प्रशासनिक न्यायालय को सघीय प्रशासन और कटनों के प्रशासन (बशर्ते कि कैंटनों ने इसके क्षेत्राधिकार को स्वीकार किया है) से सम्बन्धित प्रशासनिक विवादो और अनुशासनात्मक कार्यवाहियो के ऊपर अधिकार क्षेत्र प्रदान किया। लेकिन १९२५ ई० के सघीय सभा के प्रस्ताव तथा १९२८ ई० की सघीय विधि द्वारा प्रशासनिक क्षेत्राधिकार का अधिकाश भाग सघीय न्यायालय (Federal Tribunal) को सुपुर्द कर दिया गया और शेष को सघीय

(ix) सघीय प्रशासनिक न्यायालय

---

1 "The Federal Tribunal has never enjoyed the prestige and independence of the American Supreme Court To endow it with the right of disavowing federal statutes would therefore be to impose on a much weaker courts a much heavier burden than that under which the American Judiciary sometimes seems to be staggering to-day." —*Rappard*

सभा में बाँट दिया गया। इस प्रकार स्विटजरलैंड में स घीय प्रशासनिक "यायालय स्वतन्त्र नहीं बल्कि स घीय "यायालय का ही एक उप भाग है। अ तर केवल यह है कि इसकी काय प्रणाली अन्य साधारण "यायालयो की काय प्रणाली से भिन्न है। स्विस व्यवस्था के असदृश फ्रास तथा अ य यूरोपीय देशो के प्रशासनिक "यायालयो का स्वतन्त्र अस्तित्व है।

## साराश

सगठन —स्विट्जरलैंड में सर्वप्रथम १८४८ ई० के संविधान ने सघीय अधिकार क्षेत्र में न्याय व्यवस्था के लिए एक न्यायालय की व्यवस्था की। इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र अत्यन्त सीमित था। १८७४ ई० के सवैधानिक पुनर्निरीक्षण ने सघीय न्यायालय के सगठन तथा अधिकारों में कुछ महत्त्वपूर्ण परिवर्तन लाया।

स्विट्जरलैंड में समस्त सघीय क्षेत्र के लिए केवल एक ही न्यायालय है—सघीय न्यायालय।

न्यायाधीशों की सख्या सदा बदलती रहती है। १६४३ ई० में न्यायाधीशों की सख्या २६-२८ निश्चित की गई तथा उप-न्यायाधीशों की भी नियुक्ति की गयी। इनका कार्य-काल ६ वर्ष होता है। सविधान न्यायाधीशों की योग्यताओं तथा अर्हताओं के सम्ब ध में मौन है फिर भी अनुभवी तथा विशेषज्ञ विधि वेत्ताओं को ही न्यायाधीश नियुक्त किया जा सकता है। सघ-न्यायालय का अपना सचिवालय है। इसका स्थायी स्थान लोजान नगर है। इसके चार विभाग हैं।

अधिकार-क्षेत्र —सघ न्यायालय को निम्नलिखित अधिकार प्राप्त हैं —

(i) दीवानी (ii) फौजदारी, (iii) सवैधानिक तथा (iv) प्रशासकीय सविधान में उल्लिखित अधिकारों के अतिरिक्त सघीय कानूनों द्वारा न्यायालय के अधिकार मे वृद्धि की जा सकती है। न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। यह आकार स्वय विधान सभा तथा जनता को प्रदान किया गया है।

## प्रश्न

1 Describe the composition and functions of the Federal Tribunal of Switzerland [Agra U 1942, 1952 Alld U 1950 P U 1958 A Vikram Univ B.A (Part II) '63]
(स्विस न्यायपालिका की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिये।)

2 Describe the main features of Swiss Judiciary
(स्विस "यायपालिका की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिये।) (B U 1955 A '57 S)

3 Compare and contrast the Swiss Federal Tribunal and the American Supreme Court
(P U 1952 S '59, Alld U 1951 '54 B U 60 A)
(स्विस सघीय न्यायालय तथा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के बीच समता तथा अन्तर बतलाइये।)

4 Write an essay on Swiss Judiciary
(स्विस "यायपालिका पर एक निब ध लिखिये।)

5 In view of the Tribunal s limited and unsystematic Jurisdiction, it could hardly, serve as an effective instrument for reviewing Federal legislation judicially even if such a power is inhered in it Discuss
("न्यायालय के सीमित तथा अश्र खलाबद्ध क्षेत्राधिकार की दृष्टि से यह सघीय विधि को न्यायिक समीक्षा के लिए एक प्रभावपूर्ण साधन के रूप मे कार्य नहीं कर सकेगा।" समीक्षा कीजिये।)

6 Describe the organisation and jurisdiction of the Federal Judiciary in Switzerland (P U 1957 A, 60 A)
(स्विट्जरलैंड की सघीय "यवस्था के सगठन एव कार्य क्षेत्र को विवचना करें।)

— o —

*"The Canton is the living reality much more so than the confederation"*
—*Andre Siegfried*

# ७ कैंटन
## ( Cantons )

१ परिचय —महत्त्व, सख्या, प्रकार, विभिन्नताएं, प्रशासकीय विभिन्नता।
२ कैंटनों का प्रशासन—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कैंटन, प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कैंटन।
३ प्रदेश और कम्यून—प्रदेश, कम्यून।

## १ परिचय
### ( Introduction )

स्विस राजनीतिक प्रशासन को समझने के लिए स्विस राज्य सघ की इकाइयों, कैंटनो के प्रशासन का ज्ञान आवश्यक है। वास्तव मे कैंटन ही राष्ट्रीय राजनीतिक जीवन के केन्द्र हैं।

महत्त्व

स्विस जनता स्थानीय सस्थाओ को अधिक महत्त्व (Importance) प्रदान करती है। राष्ट्रीय सरकार की अपेक्षा कहा भी जाता है कि स्विस लोग "कैंटनों से अधिक कम्यूनों से प्रेम करते हैं और सघ से अधिक कैंटनो को प्रेम करते हैं।" यद्यपि आधुनिक केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के कारण कैंटनो का महत्त्व बहुत घट गया है, फिर भी, 'सामान्य नागरिकों की निगाहो में कैंटन, परिसघ की अपेक्षा कहीं अधिक वास्तविक एव जीवित सत्ता है क्योंकि परिसघ उसके लिए मूर्त प्रशासनिक यन्त्र से अधिक कुछ नहीं है। वस्तुत मे, प्रत्येक नागरिक अपने को स्विस समझता है। किन्तु स्विस होने के पूर्व वह ज्यूरिक, ग्लेरस अथवा वैलास का निवासी है।"[1]—(एन्ड्रे सीजफ्रायड)।

संख्या तथा प्रकार

स्विटजरलैंड मे कैंटनो की सख्या २२ है। लेकिन इसमे से ३ कैंटन विभाजित होकर ६ अर्द्ध कैंटन बन गये हैं। अत राज्य सघ के अवयवी एककों की सख्या २५ हो गयी है। सवैधानिक दृष्टिकोण से कैंटनों तथा अर्द्ध कैंटनों मे दो भेद हैं —

(१) राज्य परिषद् में प्रत्येक पूर्ण कैंटन दो प्रतिनिधि भेजता है जबकि प्रत्येक अर्द्ध कैंटन केवल एक प्रतिनिधि।

---

1 "The Canton is the living reality much more so than the confederation which may well appear to him so little more than a cold administrative mechanism Each citizen feels himself a swiss as a matter of course but before being Swiss he is a native of Zurich or Glarus or Valais —*Andre Siegfried*

(२) सर्वैधानिक संशोधन के सम्बन्ध में प्रत्येक कैंटन का एक मत माना जाता है जबकि प्रत्येक अर्द्ध कटन का केवल आधा मत ।

इसी प्रसग मे यह बतलाना अनुचित न होगा कि आकार, जनसख्या आर्थिक साधन, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, धर्म, भाषा आदि की दृष्टि से कैंटनो मे बहुत विभिन्नता ( Diversities ) है। ग्रीस का क्षेत्रफल, २,७७३ वर्गमील, बन का २,६५८ वर्गमील, जुग का ९२ वर्गमील तथा बैसल स्टाट का केवल १४ वर्गमील है। बन की जनसख्या १९१५ ई० मे ६,६५०००, ज्यूरिच की ५,३८००० और उरी की सिर्फ २३,००० थी। विभिन्न कैंटनों में विभिन्न धर्मों तथा भाषाओ की प्रधानता है। जेनेवा, जोड तथा न्यूचटिल फ्रेंच भाषा भाषी, गिसन्ज रोमन भाषा-भाषी, टिसिनो इटालियन भाषा-भाषी तथा शेष जर्मन भाषा भाषी कैंटन हैं। इसी प्रकार कुछ कटनो में प्रोटेस्टेंट तथा कुछ कटनो मे कैथोलिक धर्म के अनुयायी अधिक हैं।

**विभिन्नताएँ।**

इन विभिन्नताओ से भी अधिक उल्लेखनीय कैंटनो मे प्रशासकीय ( Administrative ) ढाँचे की विभिन्नता है। प्रत्येक कटन अथवा अर्द्ध कटन को अपना संविधान निर्मित करने तथा उसमे संशोधन परिवर्द्धन करने का अधिकार है, सिर्फ उसपर तीन प्रतिबन्ध लगाये गये हैं —

**प्रशासकीय विभिन्नता।**

(१) संविधान में कोई ऐसी व्यवस्था न हो जो संघीय संविधान के प्रतिकूल हो।

(२) संविधान के अन्तर्गत एक गणतन्त्रात्मक ( Republican ) सरकार की व्यवस्था की गयी हो, चाहे जनतन्त्रीय ( Democratic ) हो अथवा प्रतिनिधिमूलक ( Representative )

(३) संविधान जनता द्वारा स्वीकृत किया गया हो तथा जनता द्वारा माग किये जाने पर उसमें संशोधन की व्यवस्था हो।

## २ कैंटनो का प्रशासन

( Administration of Cantons )

प्रशासकीय विभिन्नता के दृष्टिकोण से कैंटनो तथा अर्द्ध कैंटनो को दो वर्गों मे बाँटा जा सकता है —

(क) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कैंटन (Pure or Direct Democracy), तथा

(ख) प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कैंटन (Representative Democracy )।

(क) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कैंटन ( Pure or Direct Democracy ) —स्विट्जरलैंड मे आज भी ५ कैंटनो मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय प्रणाली है। इनमे एक पूर्ण कैंटन ग्लेरस तथा चार अर्द्ध कैंटन है—अर्पेंजल इनर रोड्स, अर्पेंजल आउटर, रोड्स निडवाल्डेन, तथा ऑबवाल्डेन। इन कटनो में सर्वसाधारण जनता अपनी राजनीतिक प्रभुसत्ता का प्रयोग स्वय करती है। अपने निर्वाचित प्रतिनिधियो के माध्यम द्वारा नही। इस कार्य के लिए साधारणतया वर्ष मे एक बार कैंटन के सभी वयस्क पुरुष अर्थात् मत प्राप्त जनता कैंटन के किसी मुख्य नगर अथवा राजधानी मे खुले मदान या रमणीक पहाड़ियो के बीच एकत्रित होते हैं। इस जन सभा को लैंड्सजीमाइड ( Landsgemeinde ) कहते हैं। बैठक प्राय अप्रैल या मई महीने में रविवार के दिन होती है। विशेष अधिवेशन की भी व्यवस्था है। सभा का सभापतित्व कैंटन के शासन का प्रधान करता है।

**लैंड्सजीमाइड।**

का वातावरण एकदम गम्भीर होता है जिसमे प्रार्थनाएँ और ईश्वर-भक्ति के गीत गाये जाते है और कभी कभी सामूहिक सौगन्धें ( Collective oaths ) ली जाती हैं। इस सभा में न तो विरोध, न उत्तेजना न किसी प्रकार के भावावेश का प्रदर्शन किया जाता है। सभा की समस्त कार्यवाही सुव्यवस्थित और गौरवपूर्ण होती है तथा इस सभा को देखने के लिए प्राय स्विट्ज़रलैंड के अन्य भागो से भी अनेक बच्चे आते हैं।"

*लैंड्सगेमाइंड के प्रमुख अधिकार एवं कार्य निम्नलिखित हैं —*

(१) कैंटन का प्रशासन करने के लिए एक कार्यकारिणी परिषद् (Executive Council) का चुनाव करना, जिसकी सदस्य-संख्या भिन्न कैंटनो मे भिन्न है—७ से ११ तक। इनमें से एक प्रतिवर्ष *कैंटनों का प्रधान निर्वाचित होता है जिसे जन नायक* ( Landamman ) कहते हैं,

(२) कैंटन के संविधान मे संशोधन करना,

(३) कानून बनाना,

(४) कर लगाना,

(५) आय व्यय के खाते (Accounts) तथा लेखे (Budget) का अनुमोदन करना तथा उसे स्वीकृति प्रदान करना,

(६) कैंटन के न्यायाधीशों तथा कैंटन की संघीय राज्य परिषद् में प्रतिनिधियों का निर्वाचन करना,

(७) नये पदो का निर्माण करना तथा उनके वेतन निश्चित करना,

(८) *ऋण, मताधिकार, सार्वजनिक सम्पत्ति का अनुदान, नागरीकरण इत्यादि समस्याओं* पर विचार करना।

लैंड्सगेमाइण्ड के दो प्रमुख सहायक अंग ( Subordinate organs ) हैं —कार्यकारिणी परिषद् (Executive Council ) तथा परामर्शदात्री परिषद् (Advisory Council )। कार्यकारिणी परिषद् का निर्वाचन प्रतिवर्ष जनसभा ही करती है। इसकी सदस्य संख्या भिन्न *भिन्न कैंटनो मे भिन्न है ७ से ११ तक। इन्ही सदस्यो मे से एक कैंटन* का प्रमुख चुना जाता है जिसे जन नायक ( Landamman ) कहते हैं। *संघीय परिषद्—यह भी बहुल कार्यपालिका है। यह कैंटन का शासन* संचालन करती तथा जन सभा के निर्णयो को कार्यान्वित करती है। परामर्शदात्री परिषद् के सदृश कार्यकारिणी परिषद् के सदस्य तथा कम्यूनो द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। इसका मुख्य कार्य जन-सभा के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करना है। यह नागरिको द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक पर भी विचार करती तथा सुझाव देती है इसे अध्यादेश ( ordinance ) जारी करने का एक प्रशासकीय अधिकार भी प्राप्त है। इसी प्रकार कार्यकारिणी परिषद् मुख्यत प्रशासकीय तथा *परामर्शदात्री विधायिका है।*

सहायक अंग।

लैंडसगेमाइण्ड विशुद्धतम प्रजातन्त्र का सर्वोत्कृष्ट नमूना है। ब्राइस के शब्दों में, "यह प्रजातन्त्र का प्राचीनतम, सरलतम तथा शुद्धतम रूप है"[1] प्रो० ब्राइस ने भी कहा है कि

1 'Oldest simplest and purest form of democracy —*Bryce*

यह स्विस संस्थाओं में "एक अपूर्व चित्र तथा सर्वाधिक मनोहारी" संस्था है।[1] लायड के भी प्रशंसापूर्ण शब्द उल्लेखनीय हैं "लैंड्सजीमाइण्ड ने जनतन्त्र को पराकाष्ठा तक पहुँचा दिया है और जहाँ कहीं भी यह है, वहाँ यह जनता को पूर्ण रूप से शासन कार्य सौंपकर, रूसो तथा अन्य उसी तरह के राजनीतिक दार्शनिकों के शब्दों में, पूर्णरूप से जनतंत्र की स्थापना करती है। लेकिन सच पूछा जाय तो धीरे-धीरे यह एक अप्रभावशाली संस्था बन गयी है जो आधुनिक राज्यों की जटिलताओं के अयोग्य सिद्ध हुई है। यह एक प्राचीन तथा अविकसित प्रणाली का अवशेष मात्र है। इसका महत्त्व केवल ऐतिहासिक तथा समालोचनात्मक होता जा रहा है।

निष्कर्ष।

(ख) प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्रीय कैंटन (Representative Democracy) — उपर्युक्त १६ कैंटनों तथा अर्द्ध कैंटनों के अतिरिक्त, जिनमें प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र है, शेष १८ कैंटनों तथा २ अर्द्ध कैंटनों में प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्र है। इनमें जनता अपनी सत्ता का प्रयोग स्वयं नहीं करती, बल्कि अपने प्रतिनिधियों को सौंप देती है। लेकिन, इन कैंटनों में जनमत-संग्रह (Referendum) तथा आरम्भण (Initiative) की व्यवस्था है। प्रत्येक प्रतिनिधि कैंटन में शासन के तीनों अंग—विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका वर्तमान हैं।

विधानपालिका।

प्रत्येक प्रतिनिधि-कैंटन में एक-संसदनीय (Unicameral) विधानपालिका है, जिसे महा-परिषद् (Grand Council) या कैंटन-परिषद् (Cantonal Council) कहा जाता है। इसके सदस्यों की संख्या तथा उनका कार्यकाल विभिन्न कैंटनों में भिन्न भिन्न है। सदस्य संख्या ५० से लेकर २०० से ऊपर तक है तथा कार्यावधि २ वर्ष से ६ वर्ष तक है। इसका संगठन जनसंख्या के आधार पर किया जाता है तथा अधिकतर कैंटनों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की निर्वाचन-प्रणाली को अपनाया गया है। कैंटन परिषद् कानून बनाती है, कर लगाती है, वार्षिक बजट स्वीकृत करती है, संविधान में संशोधन करती है तथा सरकार का निरीक्षण तथा अधीक्षण करती है।

कार्यपालिका।

संघीय कार्यपालिका के समान कैंटनों की कार्यपालिका भी मण्डलात्मक है। प्रत्येक कैंटन में कार्यकारिणी शक्ति एक परिषद् में निहित की गयी है जिसे अलग-अलग कैंटनों में अलग-अलग नाम से पुकारा जाता है। जैसे—प्रशासकीय परिषद् (Administrative Council), लघु परिषद् (Small Council) या राज्य परिषद् (Council of State)। संघीय परिषद् के सदृश इसे स्वयं जनता चुनती है। इसकी सदस्य संख्या भिन्न कैंटनों में भिन्न है—७ से लेकर ११ तक। इसके सदस्य एक वर्ष से लेकर पाँच वर्षों तक के लिए निर्वाचित होते हैं। अधिकांश परिषदों का कार्यकाल ४ वर्ष है। पार्षदों के बार बार पुनर्निर्वाचन की परम्परा प्रचलित है। प्रशासन परिषद् के सदस्यों में से ही एक सभापति तथा एक उप सभापति निर्वाचित किया जाता है। इसका कैंटन में वही स्थान होता है जो संघ में राष्ट्रपति का। प्रशासकीय परिषद् की कार्यप्रणाली तथा शक्ति संघीय परिषद् के समान है। प्रत्येक पार्षद एक विभाग का संचालक होता है। कैंटन में शान्ति एवं व्यवस्था स्थापित करना, विधानपालिका के निर्णयों को लागू करना, विधान सभा की स्वीकृति के लिए विधेयक प्रस्तुत करना, आदि इसके प्रमुख कार्य हैं। यह सामूहिक रूप से विधान सभा के

1 "The most picturesque and fascinating"—*Brooks*

प्रति उत्तरदायी होता है, यह अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है। अपनी नीतियों तथा कार्यों को विधान सभा की इच्छा के अनुकूल परिवर्तित करती है। तात्पर्य यह है कि कैंटनों की प्रशासकीय परिषदें विधान सभाओं के अधीन रहती हैं, पर व्यवहारत विधान सभा का नेतृत्व तथा पथ प्रदर्शन करती है।

**न्यायपालिका।** प्रत्येक कैंटन में न्याय प्रशासन के लिए एक उच्च न्यायालय ( Superior Cantonal Court ) होता है। इसमें ७ से १३ न्यायाधीश होते हैं। इनका निर्वाचन कैंटन की विधान सभा द्वारा होता है। उच्च न्यायालय को दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों पर विचार करने का क्षेत्राधिकार है परन्तु उसे कानूनों की संवैधानिकता पर विचार करने का अधिकार नहीं। उच्च न्यायालय के अधीन क्रमश प्रादेशिक न्यायालय ( District Courts ) तथा शान्ति न्यायाधीशों ( Justices of Peace ) के न्यायालय हैं जो केवल दीवानी मामले की सुनवाई करते हैं। फौजदारी मामलों पर विचार करने के लिए कैंटन के उच्च न्यायालय तथा प्रादेशिक न्यायालय के अन्तर्गत पृथक् फौजदारी न्यायालय ( Criminal Chamber ) संगठित किये गये हैं। कुछ कैंटनों में औद्योगिक तथा वाणिज्य ( Industrial and Commercial ) न्यायालय भी संस्थापित किये गये हैं।

## ३ प्रदेश व कम्यून
### ( Districts and Communes )

शासन की सुविधा के लिए बडे-बडे कैंटनों को कुछ प्रदेशों ( Districts ) में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक प्रदेश को कम्यूनों में। परन्तु, छोटे छोटे कैंटनों में प्रदेश नहीं होते, वहा कैंटन सीधे कम्यूनों में बँटा रहता है।

**प्रदेश।** प्रदेश कैंटन और कम्यूनों के अन्तवर्ती एक राजनीतिक संस्था है। यह केवल एक प्रशासकीय इकाई है। यह कैंटन तथा कम्यूनों को मिलाने वाली एक कडी (link) है। इसका एक मुख्य अधिकारी होता है जिसका निर्वाचन जनता करती है। कुछ प्रदेशों में मुख्य अधिकारी की सहायता के लिए प्रदेश परिषद् ( District Council ) भी होती है।

**कम्यून।** कम्यून स्विट्जरलैंड में स्थानीय स्वशासन की प्रारम्भिक इकाइयाँ हैं। इनकी संख्या आज कल ३००० से भी अधिक है। स्वशासन के दृष्टिकोण से इनका बहुत महत्त्व है। इनका महत्त्व इस तथ्य से प्रकट होता है कि राष्ट्रीय नागरिकता की प्राप्ति के लिए पहले कम्यून की नागरिकता आवश्यक है। अधिकांश कम्यून छोटे छोटे तथा ग्रामीण हैं। कम्यूनों की शासन व्यवस्था में परस्पर अनेक भिन्नताएं हैं, पर कुछ समानताएँ भी हैं। अधिकांश छोटे कम्यूनों में शासन का मुख्य अंग 'नगर सभा' ( Town meeting ) है जिसमें कम्यून के सभी नागरिक भाग ले सकते हैं। परन्तु बडे कम्यूनों में 'नगर सभा' के स्थान पर नागरिकों द्वारा एक प्रतिनिधि सभा का निर्वाचन होता है। जिसे 'नगर महापरिषद्' ( Greater City Council ) कहते हैं। 'नगर-सभा' या 'नगर महापरिषद्' विधायी संस्थाएँ हैं। कम्यून के शासन संचालन के लिए एक कार्यपालिका भी होती है जिसे कम्यून-परिषद् ( Communal Council) कहते हैं। इसके सदस्यों का निर्वाचन 'नगर-सभा' या

जनता करती है। परिषद् का एक अध्यक्ष या प्रमुख प्रशासक होता है जिसे नगर पति ( City President ) कहते हैं। परिषद् कम्यून का शासन सचालन करती है। प्रत्येक सदस्य के अधीन एक विभाग रहता है। कम्यूनो के क्षेत्राधिकार में प्राय सावजनिक हित के वे विषय आते हैं जो भारत, इगलंड अमेरिका आदि देशों में नगर एव गांव की स्थानीय सस्थाएँ करती हैं, जैसे—शिक्षा, स्वास्थ्य, सफाई, निर्माण कार्य आदि। अत, म्युनिसिपल समाजवाद (Municipal Socialism) स्विस राजनीतिक जीवन का आधार बन गया है। कम्यून अपने क्षेत्राधिकार में स्वतन्त्र हैं। ब्राइस के विचार मे ये स्थानीय सस्थाएँ स्विस जनतन्त्र की सफलता का मुख्य कारण है। ये सार्वजनिक जीवन के प्रारम्भिक विद्यालय (Primary schools) हैं। ब्राइस ने इसकी तुलना विश्व की सवश्रेष्ठ शासित' ( best governed) नगरपालिकाओ से की है।

## साराश

स्विस राजनीतिक प्रशासन को समझने के लिए कैंटनों के प्रशासन का ज्ञान आवश्यक है। वास्तव में कैंटन ही राजनीतिक जीवन के केन्द्र हैं। स्विट्जरलैंड में २२ कैंटन हैं, जिनमें से ३ विभाजित होकर ६ अर्द्ध कैंटन बन गये हैं। आकार, जनसख्या आर्थिक साधन, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, धर्म, भाषा तथा प्रशासन के दृष्टिकोण से कैंटनों में पर्याप्त भिन्नता है।

प्रशासकीय विभिन्नता के दृष्टिकोण से कैंटनों तथा अर्द्ध कैंटनों को दो वर्गों मे बाटा जा सकता है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय कैंटन तथा प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कैंटन। प्रथम वर्ग के कैंटनों के प्रशासन का उपकरण लैंडसर्जमाइण्ड है तथा प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रीय कैंटनों के शासन के मुख्य अंग विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका है।

शासन की सुविधा के लिए बडे बडे कैंटनों को कुछ प्रदेशों तथा प्रत्येक प्रदेश को कम्यूनों में बाट दिया गया है।

## प्रश्न

1 Describe the Cantonal Administration in Switzerland
(स्विट्जरलैंड में कैंटनों के प्रशासन का विवरण दीजिए।)

2 Describe the role and importance of Landsgemeinde in the Cantonal Administration
( कैंटन प्रशासन में लैंडसजीमाइण्ड के कृत्यों तथा महत्त्व पर प्रकाश डालिए। )

3 "The Canton is the living reality much more so than the confederation" Comment
( 'राज्यसघ की अपेक्षा कैंटन एक अधिक जीवित तथ्य है।" समीक्षा कीजिए। )

4 Discuss the relationship between the federal Government and the Cantons in Switzerland (B U 1955 S)
( सघीय सरकार तथा स्विस कैंटनों के सम्बन्ध का विवेचन कीजिए। )

5 What are the main difference between the Governmental machinery of Swiss representative, Cantons and the States of the American Union (P U 1952 A, '59 S)
( स्विटजरलैंड के कैंटनों तथा अमरीकी राज्यों के शासन प्रबन्ध में क्या अन्तर है? )

6 'In spite of all difference of size, structure and principles the Swiss Canton and the American States have enough in common" Discuss (P U '54 S, B U '58)
( "आकार-प्रकार एव सिद्धान्तों में अन्तर होने पर भी स्विस कैंटनों और अमरीकी राज्यों में पर्याप्त समता है।" इस कथन का विवेचन करें। )

*"In many ways the political party system in Switzerland is analogous to that found in the United States It performs the same essential functions of organising and stimulating public opinion, defining political issues, and presenting candidates for positions in the various organs of Government"*
—G A Godding

# ८ राजनीतिक दल
## ( Political Parties )

१ इतिहास तथा वर्त्तमान स्थिति—उदारवादी दल, रेडिकल दल, कैथोलिक अनुदार दल, सामाजिक जनतन्त्रवादी दल, कृषक, मजदूर तथा मध्यमवर्गीय दल ।

२ दलों का सगठन —ढीला-ढाला सगठन, ढाँचा ।

३ दल पद्धति की विशेषताएँ —दलगत भावना का अभाव, सविधानातिरिक्त विकास, दलो मे पारस्परिक सहयोग की भावना दलो का आधार सकीर्णताएँ नही, दुर्बल सगठन, नेता का अभाव, अल्पव्ययी राजनीति, योग्यता के आधार पर निर्वाचन ।

४ दुर्बल दलीय व्यवस्था के कारण ।

५ हित—समूह ।

आधुनिक काल मे राजनीतिक दल प्रजातन्त्र की धुरी ( axis ) बन गये हैं। लेकिन यह आश्चर्य की बात है कि प्राचीनतम प्रजातान्त्रिक राज्य स्विट्जरलैड मे उसका महत्त्व नगण्य है। अमरीकी तथा यूरोपीय देशो के अर्थ मे वहाँ दलगत राजनीति का अभाव है। फिर भी कुछ राजनीतिक दलो का विकास हुआ है जो स्विस राजनीतिक जीवन में महत्त्वपूर्ण पार्ट अदा कर सकते हैं।

स्विस दलीय व्यवस्था बहुत कुछ अमरीकी दलीय व्यवस्था से मिलती जुलती है। सयुक्त राज्य अमेरिका की भाति स्विटजरलैड मे इसका मुख्य काय जनमत को सगठित तथा जागृत करना, राजनीतिक विषयो को पारिभाषित करना और विभिन्न प्रशासकीय अगों के लिए प्रत्याशी खड़ा करना है। दोनों देशो के दल इस अर्थ मे समान हैं कि वे स्थानीय दल सगठनों के ढीले-ढाले सघ हैं। दोनों देशों में दलो को सविधान में अगीकृत नहीं किया गया है । इन देशों की दलीय व्यवस्था में मुख्य अन्तर यह है कि अमेरिका मे द्विदलीय व्यवस्था है जबकि स्विट्जरलैड में

बहुदलीय व्यवस्था। स्विट्जरलैंड मे तीन प्रमुख दल हैं जो संघीय सभा तथा संघीय परिषद मे समान रूप से शक्तिशाली हैं। इनके अतिरिक्त अन्य छोटे मोटे दल हैं जिनकी अवहेलना नही की जा सकती। बहुदलीय व्यवस्था के उपरान्त भी स्विटजरलैंड मे राजनीतिक अस्थिरता नही आ पायी है। इसके दो मुख्य कारण हैं। पहला, स्विस राजनीतिक दलो के मौलिक दर्शन तथा सामाजिक संगठन मे किसी प्रकार का बहुत गहरा अन्तर नहीं है। दूसरा, स्विटजरलैंड के निवासी जीवन के अन्य क्षेत्रो की भांति राजनीति मे भी स्थिरता तथा समझौता पसन्द करते हैं।[1]

## १ इतिहास तथा वर्त्तमान स्थिति

### ( History and present position )

यो तो बहुत पहले ही स्विस राजनीति मे विभाजन उत्पन्न हो गये थे, लेकिन, १८४८ ई० के सविधान के निर्माण के समय दलीय स्थिति स्पष्ट दृष्टिगोचर होने लगी थी। उस समय तीन दलों की नीव पड चुकी थी—(i) उदारवादी दल ( Liberal Party ) (ii) रेडिकल दल ( Radical Party ) तथा (iii) कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party)। ये दल आज भी वर्त्तमान हैं।

१८४७ ई० के गृह युद्ध मे प्रोटेस्टेंट कटनो ने कथोलिक कटना पर विजय प्राप्त की। फलत उनका राजनीतिक संगठन उदारवादी दल ( Liberal Democratic Party ) स्विस राजनीति में प्रधान हो गया। इस दल की प्रमुख देन १८४८ ई० का सविधान है। धीरे-धीरे इस दल का ह्रास होने लगा। १८६० ई० मे इस दल के केवल २२ प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद् मे तथा १ प्रतिनिधि सघीय परिषद मे रह गये, इनकी संख्या १६५१ ई० मे घटकर राष्ट्रीय परिषद् मे केवल ५ तथा सघीय परिषद मे एक भी नही रह गयी। इस प्रकार १८६० ई० तक इस दल का स्विस राजनीतिक क्षितिज पर कुछ प्रभाव रहा। रेडिकल दल के साथ मिल जुलकर इसने शासन चलाया। लेकिन आजकल इसका प्रभाव नही के बराबर रह गया है। १८७४ ई० के सविधान के निर्माण में भी इसने योगदान दिया। यह दल परम्परागत उदारवाद एव यथेच्छाचारिता ( Laissez faire ) का पोषक है तथा समाजवाद और प्रत्यक्ष सघीय करो का विरोधी। अधिकतर धनी प्रोटेस्टेंट इसके सदस्य हैं।

**उदारवादी दल।**

१८३२ ई० मे रेडिकल दल ( Radical Democratic Party ) जो पहले उदार दल का वाम पक्ष था, उससे अलग हो गया। १८४८ ई० के बाद उदार दल का ह्रास होने लगा और रेडिकल दल के प्रभुत्व मे क्रमश वृद्धि होने लगी। १६१८ ई० तक इस दल का एकच्छत्र प्रभुत्व स्विस राजनीति पर बना रहा। सामाजिक जनतन्त्र तथा समाजवादी दल के उद्भव ने इस दल की राजनैतिक प्रभुता को धक्का पहुँचाया। फिर भी इस समय राष्ट्रीय परिषद् मे इस दल को सर्वाधिक स्थान प्राप्त है तथा सघीय परिषद् मे इसका स्थान दूसरा है। १८७४ ई० के सविधान के निर्माण में इस दल का प्रमुख हाथ था। यह दल केन्द्रवाद, आर्थिक क्षेत्र में सरकार के सीमित

**रेडिकल दल।**

1 'In many ways the political party system in Switzerland is analogous to that found in the United States It performs the same essential functions of organising and stimulating public opinion defining political issues and presenting candidates for positions in the various organs of government Parties are also similar in that both are loose federations of local party organizations'

—*G A Codding op cit p 113*

हस्तक्षेप प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों के व्यापक प्रयोग, उच्च उदारवाद तथा उन्नतिशील विचारों का समर्थक है।

**कैथोलिक अनुदार दल।**

कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party) की स्थापना उपर्युक्त दोनों प्रोटेस्टेंट तथा उदार दलों के विरोध में १८४८ ई० में हुई। इस दल मे वे लोग थे जिन्होंने १८४६ ई० में सोंदरबन्द (Sonder bund) नामक अलग संघ की स्थापना की थी तथा जो १८४८ ई० के विच्छेद-युद्ध (War of Secession) के लिए उत्तरदायी थे।

१८४८ ई० के संविधान का इस दल ने विरोध किया था। १८४८ से १८६० ई० तक इस दल ने विरोधी दल का कार्य किया। लेकिन लिबरल दल की शक्ति के ह्रास के साथ कैथोलिक दल का प्रभाव बढ़ने लगा। १८६१ ई० से यह दल रेडिकल दल के साथ मिल जुलकर देश का शासन करता आ रहा है। १६५१ ई० में इसे राष्ट्रीय परिषद् में ४७, राज्य परिषद् में १८ तथा संघीय परिषद् में २ स्थान प्राप्त थे। यह दल केन्द्रवाद का विरोधी है, राज्य में कैथोलिक धर्म की प्रभुता चाहता है। व्यक्तिगत सम्पत्ति को समाज का आधार मानता है तथा राज्य हस्तक्षेप का विरोधी है और धर्म निरपेक्ष शिक्षा का विरोध करता है। प्रधानतः यह दल प्रतिक्रियावादी, धार्मिक तथा सामाजिक एवं राजनैतिक प्रगति का विरोधी है।

इन तीनों पुराने दलों के अतिरिक्त अन्य कई प्रमुख दल हैं जिनमें सामाजिक जनतन्त्रवादी दल तथा कृषक दल प्रमुख हैं।

**सामाजिक जनतन्त्रवादी दल।**

१८६० ई० में सामाजिक जनतन्त्रवादी दल (Social Democratic Party) का उद्भव हुआ। रेडिकल दल के अतिवादी अथवा वामपक्षीय भाग ने अलग होकर इस दल का संगठन किया। इस दल का आधार मार्क्सवाद था तथा यह क्रान्तिकारी एवं असवैधानिक साधनों को प्रयुक्त करने के पक्ष में था। परन्तु कालान्तर में इसने विकासवादी समाजवाद को स्वीकार कर लिया। यह दल सभी उद्योगों का राष्ट्रीयकरण और सभी व्यक्तिगत एकाधिकारों पर सामूहिक अधिकार चाहता है। साथ ही, मजदूरों के लिए अधिक वेतन तथा सामाजिक सुरक्षा, बेकारी में सहायता, सभी को काम देने, स्त्रियों को मताधिकार देने तथा संघीय परिषद् के प्रत्यक्ष निर्वाचन का पक्षपाती है। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद इस दल के प्रभाव में पर्याप्त वृद्धि हुई। १६५१ ई० में इसके प्रतिनिधियों की संख्या राष्ट्रीय परिषद् में ४६, संघीय परिषद् में १ तथा राज्य परिषद में ४ थी। आज यह सर्वाधिक सुसंगठित तथा सुदृढ़ दल है।

**कृषक, मजदूर तथा मध्यमवर्गीय दल।**

१६१८ ई० में रेडिकल दल का पुनर्विभाजन हुआ। इसके कुछ सदस्यों ने दल की ग्रामीण नीति से असंतुष्ट होकर नये दल, कृषक दल का संगठन किया। इस दल में कृषकों के अतिरिक्त श्रमिक तथा मध्यम वर्गीय (Middle Class) के लोग भी हैं। १६५१ ई० में इस दल के प्रतिनिधियों की संख्या राष्ट्रीय परिषद् में २३, राज्य परिषद् में ३ तथा संघीय परिषद् में १ थी। यह दल कृषकों की दशा में सुधार चाहता है तथा उनकी आर्थिक सहायता देने के पक्ष में है। इसके अतिरिक्त, यह केन्द्रवाद, राष्ट्रीय सुरक्षा, तीव्र राष्ट्रीयता, खाद्योत्पादन को प्रोत्साहन तथा उस पर सरकारी एकाधिकार आदि विषयों पर भी बल देता है।

इस प्रकार स्विट्जरलैंड में आजकल चार प्रमुख दल—रेडिकल दल, कैथोलिक अनुदार द सामाजिक जनतन्त्रवाद दल तथा कृषक दल हैं। इसके अतिरिक्त, छोटे छोटे दल (Small Pa ties) भी हैं जो देश मे कार्यशील हैं तथा जिन्हें राष्ट्रीय परिषद् मे कुछ न कुछ प्रतिनिधित्व प्रा है। इन दलों मे उल्लेखनीय हैं—स्वतन्त्र दल (Independent Party), स्वतन्त्र सामाजिक प्रज तन्त्रवादी दल (Independent Social Democratic Party), युवक कृषक दल (Young Fa mers Party) तथा साम्यवादी दल (Communist Party)

राष्ट्रीय परिषद्, राज्य परिषद् तथा सघीय परिषद् मे विभिन्न दलो के प्रतिनिधित्व से उनक लोकप्रियता तथा शक्ति का पता चलता है —

## राष्ट्रीय परिषद् मे दलो का प्रतिनिधित्व

(Party Representation in the National Council)

| वर्ष | कैथोलिक | रेडिकल | समाजवादी | कृषक | स्वतन्त्र | उदारवादी | साम्यवादी | अन्य | कु |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| १९१९ | ४१ | ६३ | ४१ | २५ | ० | ९ | ० | १० | १८ |
| १९२२ | ४४ | ५८ | ४३ | ३५ | ० | १० | ० | ८ | १९ |
| १९२५ | ४२ | ५९ | ४९ | ३० | ० | ७ | ३ | ८ | १९ |
| १९२८ | ४६ | ५८ | ५० | ३१ | ० | ६ | ० | ७ | १९ |
| १९३१ | ४४ | ५२ | ४९ | ३० | ० | ६ | ० | ६ | १८ |
| १९३५ | ४२ | ४८ | ५० | २१ | ७ | ७ | ० | १२ | १८ |
| १९३९ | ४३ | ५१ | ४५ | २२ | ९ | ६ | ० | ११ | १८ |
| १९४३ | ४३ | ४७ | ५६ | २३ | ५ | ८ | ० | १२ | १९ |
| १९४७ | ४४ | ५२ | ४८ | २१ | ९ | ७ | ७ | ६ | १९ |
| १९५१ | ४८ | ५१ | ४९ | २३ | १० | ५ | ५ | ५ | १९६ |
| १९५५ | ४७ | ५० | ५३ | २२ | १० | ५ | ४ | ५ | १९६ |
| १९५९ | ४७ | ५१ | ५१ | २३ | १० | ५ | ३ | ६ | १९६ |
| १९६३ | ४८ | ५१ | ५३ | २२ | १० | ६ | ४ | ६ | २० |
| १९६७ | ४५ | ४९ | ५१ | २१ | १६ | ६ | ५ | ० | २०० |

## राज्य-परिषद् मे दलो का प्रतिनिधित्व

*(Party Representation in the Council of States)*

| वर्ष | कैथोलिक | रेडिकल | समाजवादी | कृषक | स्वतन्त्र | उदारवादी | साम्यवादी | अन्य | कुल |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| १९१९ | १७ | २३ | ० | १ | ० | २ | ० | १ | ४४ |
| १९२२ | १७ | २३ | १ | १ | ० | १ | ० | १ | ४४ |
| १९२५ | १८ | २१ | २ | १ | ० | १ | ० | १ | ४४ |
| १९२८ | १८ | २० | ० | ३ | ० | १ | ० | २ | ४४ |
| १९३१ | १८ | १९ | २ | ३ | ० | १ | ० | १ | ४४ |
| १९३५ | १९ | १५ | ३ | ३ | ० | २ | ० | २ | ४४ |
| १९३९ | १८ | १४ | ३ | ४ | ० | २ | ० | ३ | ४४ |
| १९४३ | १९ | १२ | ५ | ४ | ० | २ | ० | २ | ४४ |
| १९४७ | १८ | ११ | ५ | ४ | ० | २ | ० | ४ | ४४ |
| १९५१ | १८ | १२ | ४ | ३ | ० | ३ | ० | ४ | ४४ |
| १९५५ | १७ | १२ | ५ | ३ | ० | ३ | ० | ४ | ४४ |
| १९५९ | १७ | १३ | ४ | ३ | ० | ३ | ० | ४ | ४४ |
| १९६३ | १८ | १३ | ३ | ४ | — | ३ | — | ३ | ४४ |
| १९६७ | १८ | १४ | २ | ३ | १ | ३ | — | ३ | ४४ |

## सघीय परिषद् मे दलो का प्रतिनिधित्व

( Party Representation in the Federal Council )

| | |
|---|---|
| १८४८-१८९० | रेडिक्ल उदारवादी । |
| १८९० | ६ रेडिकल और १ उदारवादी । |
| १८९१ | ६ रेडिकल और १ कैथोलिक । |
| १९१९ | ५ रेडिक्ल और २ कैथोलिक । |
| १९२९ | ४ रेडिकल, २ कैथोलिक और १ कृपक । |
| १९४३ | ३ रेडिकल, २ कैथोलिक, १ कृपक और १ समाजवादी । |
| १९५३ | ४ रेडिकल, २ कैथोलिक और १ कृपक । |
| १९५४ | ३ रेडिकल, ३ कैथोलिक और १ कृपक । |
| १९५९ | २ रेडिकल, २ कैथोलिक, २ समाजवादी और १ कृपक । |

## २ दलो का सगठन

( Organization of the Parties )

इगलड, अमेरिका तथा सोवियत सघ की तुलना मे स्विस राजनीतिक दलो के सगठन अत्यधिक ढोले ढाले ( Loose ) हैं । यहा तक कि कटनो के दलीय सघीय सगठन के अधीन नही हैं । रैपर्ड ने लिखा है कि केवल समाजवादी दल को छोडकर स्विटजर-लण्ड में अ य दलो के स्वत त्र राष्ट्रीय सगठन नही हैं । प्रमाणस्वरूप यह कहा जा सकता है कि मतदाता दलो की अपेक्षा उम्मीदवारो के व्यक्तिगत गुणो को अधिक महत्त्व देते हैं । अनेक सदस्य सघीय सभा मे निर्वाचन [illegible] उपरा त यह तय करते हैं कि वे किस दल से सम्बधित रह तथा सदनो में प्रतिनिधियों के बैठने का प्रब ध दल के अनुसार न किया जाकर प्रदेश के अनुसार किया जाता है । फिर भी आधुनिक काल मे राजनीति मे केन्द्रीकरण होने के साथ दलो के सगठन मे कुछ सुदृढता तथा नियमितता आयी है ।

ढीला ढाला सगठन ।

सामा यत प्रत्येक दल के तीन प्रमुख अग—डाइट ( Diet ), केन्द्रीय समिति ( Central Committee ) तथा कायकारिणी समिति ( Executive Committee ) । डाइट दल की सर्वोच्च सभा है जिसकी बैठक वष मे प्राय एक बार होती है । इसमे दल की वार्षिक रिपोट, वार्षिक आय य, समकालीन समस्याओ पर दल के रुख तथा दल की नीतियो पर विचार विमश होता और निणय किया जाता है । केन्द्रीय समिति दल की कायकारिणी समिति होती है जिसका निर्वाचन प्रत्येक वष डाइट द्वारा होता है । लेकिन, आकार के बढ जाने से यह एक छोटी कायकारिणी समिति का निर्वाचन कर लेती है । दल के कुछ अधिकारियो का भी चुनाव किया जाता है, जसे—अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, कोषाध्यक्ष इत्यादि ।

ढाँचा ।

## ३. दल-पद्धति की विशेषताएँ

( Features of Party System )

स्विस दल-पद्धति की कुछ प्रमुख विशेषताओं को यहाँ सूचीबद्ध करना उचित होगा —

(1) दलगत भावना का अभाव ( Lack of party feeling ) —यद्यपि स्विटजरलड

सर्व-विकसित प्रजातन्त्र है, फिर भी वहा अमेरिका तथा यूरोपीय देशो की विषय तथा कट्टु दलग बन्दी का अभाव है, दलो का स्विस राजनैतिक जीवन मे अधिक महत्त्व नही है।

(ii) संविधानातिरिक्त विकास (Extra constitutional Development) :— अमेरिका के समान स्विट्जरलैंड मे भी राजनीतिक दलो को संविधान मे कोई स्थान नही दिया गया है, लेकिन समय की गति के साथ उनका विकास हो गया है।

(iii) दलों मे पारस्परिक सहयोग की भावना (Feeling of mutual assistance) —स्विटजरलैंड मे विभिन्न दल सहयोग, सम्पर्क, सह-अस्तित्व तथा समझौते की भावना से काय करते है, विषमता, विरोध तथा वैमनस्य की भावना से नही। यहाँ तक कि संघीय परिषद मे प्राय सभी प्रमुख दलो के प्रतिनिधि रहते हैं। इसी कारण कुछ लेखक स्विस शासन व्यवस्था को बहुदलीय (Multi party) की अपेक्षा निर्दलीय (Non partisan) कहना अधिक उचित समझते हैं।

(iv) दलों का आधार संकीर्णताएँ नहीं (Narrow outlooks not the basis of parties) —स्विटजरलैंड में भाषा, जाति तथा धर्म की अनेकताएँ हैं, लेकिन राजनैतिक दलों का संगठन (अनुदार कैथोलिक दल को छोडकर) इनमे से किसी आधार पर न होकर सामाजिक आर्थिक तथा राजनैतिक सिद्धान्तो के आधार पर हुआ है।

(v) दुर्बल संगठन (Loose Organization) —स्विस राजनैतिक दलों के संगठन मे वह केन्द्रीकरण, सुदृढ़ता अथवा एकता नही पायी जाती जो प्राय इंगलैंड, अमेरिका, सोवियत संघ तथा भारत मे देखी जा सकती है।

(vi) नेता का अभाव (Lack of Leaders) —स्विटजरलैंड मे दलो के एकछत्र नेता देखने को नही मिलते हैं, जैसा कि इंगलैंड और भारत मे मिलते हैं। इसका प्रमुख कारण दुर्बल दलीय संगठन है।

(vii) अल्पव्ययी राजनीति (Less expensive politics) —स्विटजरलैंड मे राजनीति पर जितना कम व्यय होता है, उतना शायद कही भी नही होगा। दल के ऊपर कोई भी धन व्यय करना नही चाहता जबतक कि उस धन के व्यय से किसी सार्वजनिक हित का साधन न होता हो।

(viii) योग्यता के आधार पर निर्वाचन (Election on the basis of merit) —स्विस मतदाता दलो की अपेक्षा प्रत्याशियो के व्यक्तिगत गुणों को अधिक महत्त्व देते हैं। इसीलिए "स्विट्जरलैंड मे राजनीति का खेल जमता नही है और उसे अभ्यासी और योग्य लोग ही खेलते हैं और वे वास्तव मे श्रेष्ठ तथा चरित्रवान् खिलाडियो की भावना से खेलते है।'

## ४ दुर्बल दलीय व्यवस्था के कारण
### (Causes of weak party system)

स्विटजरलैंड मे अन्य देशों की अपेक्षा दलो की स्थिति बहुत दुर्बल है तथा देश की राजनीति पर उनका प्रभाव कम है। इसके कारण बतलाये गये हैं—देश का अल्पाकार लघु जन संख्या, चतुर, बुद्धिमान तथा जागरूक नागरिक, सामाजिक तथा आर्थिक विषमता का अभाव जनतन्त्रीय परम्परा, बार बार निर्वाचन की प्रणाली, संघीय सभा का अल्पकालीन अधिवेशन,, संघीय परिषद का अप्रत्यक्ष निर्वाचन इत्यादि। ब्राइस ने इसके दस कारण बतलाये हैं —

(१) शासन की रूपरेखा के सम्बन्ध मे कोई मतभेद जनता मे न होना। सभी गणतन्त्रात्मक संविधान को स्वीकार करते हैं। राजतन्त्र, दास प्रथा, औपनिवेशिक अथवा वैदेशिक नीति जसे कोई मत विभाजक प्रश्न स्विस राजनीति मे नही हं।

(२) आर्थिक दशाओ से सतुष्टि। स्विस जनता में आर्थिक असमानताएँ गभीर नहीं हैं।

(३) धार्मिक वैमनस्यता ( religious conflicts ) का लोप हो जाना।

(४) सामाजिक सामञ्जस्यता ( homogeneity ) अर्थात वर्गीय विषमता का न होना।

(५) राजनीति मे व्यक्तिगत प्रभाव का अधिक न होना। अत कोई भी राजनीतिज्ञ इतने अनुयायी एकत्र न कर सकता कि स्वय अपना दल सगठित कर उसका एकमात्र नियमन एव निर्देशन कर सके और उसे अपनी आकाक्षाओ की पूर्ति के हेतु प्रयुक्त कर सके।

(६) स्विट्जरलैंड मे राजनीति को एक खेल (game) अथवा क्रीडा न समझा जाकर एक गभीर विषय माना जाता है।

(७) राजनैतिक जीवन मे पारितोषिको ( Prizes ) का बहुत कम होना। न सामाजिक और न आर्थिक दृष्टिकोण से उच्च से उच्च शासन अग मे भी सफल राजनीतिज्ञ को कोई विशेष शक्ति अथवा सम्मान प्राप्त नहीं हो पाता। अत स्विट्जरलैंड मे व्यावसायिक राजनीतिज्ञो का अभाव होना जिनके कारण ही दलबन्दी विषम अथवा उग्र रूप धारण करती है।

(८) लोक निर्णय (referendum) की व्यवस्था के कारण विधान सभा और कार्यकारिणी दोनो का अपेक्षाकृत निर्बल होना जिसके कारण इनमें उपस्थित दलो का भी निर्बल होना।

(९) अनेक वर्षों तक राज्यसघ मे एक ही दल का इतना अधिक प्रभुत्व होना कि अन्य दल रेडिकल दल की त्रुटियो की ओर केवल सकेत करना अपना उद्देश्य समझते थे। रेडिकल दल ने भी अपनी शक्ति का दुरुपयोग नही किया। अत विरोधी दलों का विरोध सयत रहा।

(१०) राष्ट्र-प्रेम (Patriotism) की उग्र भावना जो कि स्विसवासियो को अपने स्थानीय अथवा व्यक्तिगत अथवा क्षेत्रीय हितों के समक्ष राष्ट्रीय हित को प्राथमिकता देना सिखाती है तथा उनमे एकता व सुदृढता उत्पन्न कर दलबन्दी पर प्रहार करती है।"

## ५ हित-समूह
### ( Interest Groups )

अन्य देशो की भाँति स्विटजरलैंड मे भी राजनीतिक दलों के अतिरिक्त हित-समूह पाये जाते हैं। हित समूह देश की राजनीतिक प्रक्रिया के अतरग भाग बन गये हैं।[1] हित समूहो के उद्भव तथा विकास के कई कारण हैं। पहला कारण है देश की बहुदलीय व्यवस्था। यद्यपि विभिन्न राजनीतिक दलों मे उद्देश्य तथा नीति के दृष्टिकोण से बहुत अन्तर नहीं है, फिर भी राजनीतिज्ञो मे मुख्य राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक समस्याओं पर परस्पर विचार-विभिन्नता पायी जाती है। फलत वे हित-समूहों का निर्माण करते हैं जो विशेष विचारो तथा

1 'The chief rivals of the parties are the lobbies These interest groups are consulted while legislation is being drafted The parties are consulted during the parliamentary process Though there is said to be a tendency to assimilate them to interests and to involve them too at the drafting process However the distinction between interests and parties are not absolute"

—*Stanley Honig & John Pinder*

हितो का प्रतिनिधित्व करते हैं। चूँकि देश मे अनेक राजनीतिक दल हैं, इसलिये सभी हितसमूहों को आसानी से किसी न किसी राजनीतिक दल का वरदहस्त प्राप्त हो जाता है। अगर किसी हितसमूह को किसी बड़े राजनीतिक दल की छत्रछाया प्राप्त नही हो पाती है तो नये दल का ही निर्माण कर लिया जाता है, विशेषकर कैंटनो में। दूसरा, हित समूहो के विकास के लिए ससदात्मक पद्धति भी अनुकूल वातावरण तैयार करती है। स्विटजरलैण्ड मे ससद्-सदस्यो का वेतन या उनकी आय इतनी कम है कि वे पूर्ण रूप से राजनीति पर निर्भर नही कर सकते हैं। अत उनका स्थान व्यापारिक तथा औद्योगिक सघो के वेतनभोगी अधिकारी ले लेते हैं। इसके अतिरिक्त स्विस मतदाता पेशेवर राजनीतिज्ञो को यो ही नापसन्द करते हैं। किसी व्यक्ति के लिए उच्च राजनीतिक पद की प्राप्ति उसके व्यावसायिक, खेतिहर और श्रमिक सघो तथा व्यक्तिगत जीवन मे सफलता पर निर्भर करती है। तीसरा, विधायी प्रक्रिया ( legislative process ) के कई उपक्रमो पर हित-समूहों को भाग लेने का अवसर प्राप्त होता है। सघीय परिषद् नये कानून का निर्माण करते समय साधारणत उन हित समूहो से परामर्श लेती है जिनपर उस कानून का प्रभाव पड़ता है। सविधान की धारा ३२ मे सघीय परिषद् तथा हित समूहो के बीच विचार-विमर्श की व्यवस्था की गयी है। ससदीय समितियाँ भी नये कानूनो का निर्माण करते समय हित समूहों के विचारो का ख्याल रखती हैं। चौथा, जनमत सग्रह की व्यवस्था ने भी हित समूहो को प्रोत्साहन दिया है। अगर विधानमडल ऐसे कानून का निर्माण करता है जिसे कोई हित समूह नहीं चाहे तो वह हित-समूह जनमत सग्रह के लिए प्रयास करता है। सवैधानिक आरम्भण ( Constitutional Initiative ) से भी हित समूहो को प्रोत्साहन मिलता है। आरम्भण के अवसर पर हित समूहो को अपने लक्ष्य का प्रचार करने का सुनहला मौका मिलता है।

स्विटजरलैंड मे चार प्रमुख हित समूह हैं —

(i) व्यापार एव उद्योग स्विस सघ ( The Swiss Union of Commerce and Industry ) —इसे वोरोट ( VORORT ) के नाम से पुकारा जाता है। यह व्यापार तथा उद्योग के क्षेत्र में पाये जानेवाले हित-समूहो का सघ है, जैसे स्विस यत्र निर्माता समिति और स्विस वाच चैम्बर।

(ii) स्विस कृषक सघ ( The Swiss Peasants' Union ) —यह कृषि तथा मांस उद्योग से सम्बन्धित हित-समूहो का सघ है, जैसे—पश्चिमी स्विट्जरलैंड शराब उद्योग सघ, स्विस मास्टर ब्रूवर एसोशिएसन और स्विस ब्राउन कैटल ब्रेड एसोसिएशन।

(iii) मजदूर संघो का स्विस फेडरेशन ( The Swiss Federation of Trade Unions ) —देश मे पाये जानेवाले विभिन्न मजदूर सघो का यह समूह है जैसे रेलवे कर्मचारी सघ, स्विस फेडरेशन ऑफ कन्ट्रक्शन एण्ड वुड वर्कर्स।

(iv) कला एव दस्तकार स्विस सघ ( The Swiss Association of Arts and Crafts ) —छोटे छोटे व्यापारिक सघ मिलजुलकर इसका निर्माण करते हैं।

चारों हित समूहो को सघीय सभा ( Federal Assembly ) मे प्रतिनिधित्व प्राप्त रहता है। देश मे अन्य अनेक छोटे छोटे हित समूह हैं जिनका देश की राजनीति तथा कानून निर्माण पर पर्याप्त प्रभाव पड़ता है। देश में हित समूहो की व्यवस्था की बहुत से लोग आलोचना करते हैं, लेकिन अधिक लोग उनके पक्ष मे ही हैं। हित-समूहो के पक्ष मे कहा जाता है कि राष्ट्रीय नीति का निर्धारण उनके सहयोग के बिना सही नहीं हो सकता है तथा चूँकि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के

अंतिम विधायी शक्ति जनता के हाथ में है, इसलिये स्विट्जरलैंड में हित-समूहों से अहित का कोई भय नहीं है।

## सारांश

स्विट्जरलैंड में राजनीतिक दलों का महत्त्व नगण्य है।

१८४८ के संविधान के निर्माण के समय तीन दलों की नींव पड चुकी थी—उदारवादी दल रेडिकल दल तथा कैथोलिक अनुदार दल। ये दल आज भी वर्त्तमान हैं। इनके अतिरिक्त प्रमुख दल सामाजिक जनतन्त्रवादी दल तथा कृषक दल हैं।

दलों का संगठन ढीला-ढाला है। सामान्यतः प्रत्येक दल के तीन प्रमुख अंग हैं—डाइट, केन्द्रीय समिति तथा कार्यकारिणी समिति।

स्विस दल पद्धति की निम्नलिखित विशेषतायें हैं—दलगत भावना का अभाव संविधानातिरिक्त विकास, दलों में पारस्परिक सहयोग की भावना दलों का आधार संकीर्णतायें नहीं, दुर्बल संगठन, नेता का अभाव अल्पव्ययी राजनीति तथा योग्यता के आधार पर निर्वाचन।

स्विस दलों की दुर्बल स्थिति के अनेक कारण हैं—देश का अल्पाकार, लघु जनसंख्या, चतुर, बुद्धिमान तथा जागरूक नागरिक, सामाजिक तथा आर्थिक विषमता का अभाव, जनतन्त्रीय परम्परा, बार-बार निर्वाचन की प्रणाली, संघीय सभा का अल्पकालीन अधिवेशन तथा संघीय परिषद् का अप्रत्यक्ष निर्वाचन। स्विटजरलैंड में अमेरिका की भांति हित-समूहों को महत्त्वपूर्ण हित समूह प्रमुख हैं।

## प्रश्न

1 Describe the party organisation in Switzerland, Why in Switzerland parties play a far inferior role to that of a party in England or the U S A ?
(स्विटजरलैंड में दल-संगठन का वर्णन कीजिए। स्विटजरलैंड में इंगलैंड या अमेरिका की अपेक्षा दलों का महत्त्व क्यों कम है ?)

2 Critically examine the characteristics of the Swiss party system
(स्विस दल पद्धति की विशेषताओं की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।)

3 What is the position of political parties in Swiss democracy ? How does it differ from the position found in Britain and U S A ?
(Gwalior U 1965)
(स्विट्जरलैंड के जनतन्त्र में राजनीतिक दलों का क्या स्थान है ? ब्रिटेन तथा संयुक्त-राज्य अमेरिका में पायी जानेवाली स्थिति से यह किस प्रकार भिन्न है ?)

— o —

*"The most daring and the most successful application of that faith that any sovereign nation has ever made"—Shotwell and others*

*"Swiss democracy is more truly democratic than the democracy in any other country in the world"* —*Bryce*

६

# प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र

## ( Direct Democracy )

| | |
|---|---|
| १ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ । | |
| २ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण | —प्रारम्भिक सभाएँ, जनमत सग्रह, आरम्भण । |
| ३ स्विट्ज़रलैंड मे प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की सवैधानिक व्यवस्था | —प्रारभिक सभाएँ, जनमत सग्रह, आरम्भण । |
| ४ जनमत सग्रह और आरभण व्यवहार मे | —प्रयोग । |
| ५ आलोचना | —विरोधी विचार, जनमत सग्रह के गुण और दोष, आरम्भण के गुण और दोष, निष्कर्ष । |
| ६ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण— | परिस्थितियो के अनुकूल, भौगोलिक स्थिति, नागरिको के चरित्र, सामाजिक एव आर्थिक सामानता, व्यावसायिक राजनीतिज्ञो का अभाव, शासन की शुभता, स्थानीय स्वशासन । |

प्रत्यक्ष प्रजात त्र स्विस शासन पद्धति की सर्वाधिक अनोखी विशेषता है । यह जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से सम्प्रभुता का प्रयोग है । शॉटवेल तथा अन्य लेखको ने कहा है कि "एक विचार-धारा का सबसे साहसपूर्ण तथा सबसे सफल प्रयोग है ।"[1] स्विट्जरलड में प्रत्यक्ष प्रजा-तन्त्र के सम्बन्ध मे ब्राइस के प्रशसापूर्ण शब्द भी उल्लेखनीय है—"प्रजातन्त्र का अध्ययन करने-वाले विद्यार्थियो के लिए स्विस व्यवस्था में इससे अधिक शिक्षाप्रद और कुछ नहीं है क्योंकि इसके द्वारा हम सर्वसाधारण के हृदयों के दर्शन करते हैं। सर्वसाधारण के

1 'The most daring and the most successful application of that that any sovereign nation has ever made —*Shotwell and others*

विचार और उनकी भावनाएँ इसमें स्पष्ट दिखाई देती हैं न कि निर्वाचन संस्थाओं के माध्यम से।"[1]

## १ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ

( Meaning of Direct Democracy )

शासन-संचालन में जनता किस रूप में भाग लेती है, इस दृष्टि से प्रजातन्त्र के दो प्रकार हैं—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Direct Democracy) तथा अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Indirect or Representative Democracy)। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ है, जनता स्वयं विधियों का निर्माण तथा नीतियों का निर्धारण करे, वह अपनी प्रभुसत्ता का प्रयोग प्रत्यक्ष रूप से करे, निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से नहीं। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र पद्धति प्राचीन-काल में भारत, चीन, यूनान और रोम में प्रचलित थी। लेकिन आजकल देश की आबादी तथा आकार की विशालता, उसके कार्यों में वृद्धि तथा आर्थिक, राजनीतिक और नागरिक समस्याओं की जटिलता के कारण यह असम्भव हो गया है कि पूरी जनता स्वयं कानून बनावे या देश का शासन करे। अर्थात् आधुनिक काल में प्रत्यक्ष या विशुद्ध प्रजातन्त्र व्यावहारिक नहीं रह गया है। अतः आज विश्व के प्रायः सभी देशों में अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र की पद्धति को अपनाया गया है। इसके अन्तर्गत जनता अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वयं नहीं करती है, अपितु उसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि विधियों का निर्माण करते तथा शासन-संचालन करते हैं। लेकिन स्विट्जरलैंड में अप्रत्यक्ष तथा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का समन्वय किया गया है। पाँच कैंटनों के अतिरिक्त, जहाँ विशुद्ध प्रजातन्त्र-पद्धति को अपनाया गया है, अन्य कैंटनों में प्रतिनिध्यात्मक पद्धति के साथ साथ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कतिपय उपकरणों का भी प्रयोग किया जाता है। ये उपकरण जनमत संग्रह (Referendum) तथा आरम्भण (Initiative) हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों का प्रचलन है।

## २ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण

( Methods of Direct Democracy )

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के निम्नांकित साधन प्रचलित हैं —

(१) प्रारम्भिक सभाएँ (*Primary Assemblies*),

(२) जनमत संग्रह (Referendum) और

(३) आरम्भण (Initiative)।[2]

यहाँ हम प्रत्येक का अर्थ अलग अलग समझायेंगे।

---

1 "Nothing in Swiss arrangement is more instructive to the student of democracy for it opens a window into the soul of the multitude Their thoughts and the feelings are seen directly, not refracted through the medium of elected bodies" —*Bryce*

2 "Reduced to its lowest terms the referendum is a device whereby the electorate may veto an act which a legislative body has already passed Essentially the initiative is a device whereby the electorate may enact legislation against the will of the legislature *The referendum has been compared to a* shield which the people wards off undesirable legislation the initiative to a sword with which it cuts the way *for* the enactment of its own ideas into law In its effects the former is a *bit on the mouth*, the latter a spur in the flanks of the legislative steed —*Brooks*

प्रारम्भिक सभाओं (Primary Assemblies) का अर्थ है कि निर्धारित समय पर देश के सभी वयस्क नागरिक एक स्थान पर एकत्र होकर विधियों का निर्माण तथा नीतियों का निर्धारण करेंगे। यहाँ नागरिक अपनी प्रभुसत्ता का प्रत्यक्ष रूप से प्रयोग करते हैं। यह प्रजातन्त्र का विशुद्धतम तथा सबसे प्राचीन रूप है।

**(१) प्रारम्भिक सभाएँ।**

जनमत संग्रह (Referendum) का शाब्दिक अर्थ है, 'आवश्यक सम्मति मांगी जाय' (Must be referred)। इसका साधारण अर्थ यह है कि विधान मण्डल द्वारा पारित अधिनियम अथवा प्रस्तावित विधि पर जनता का मत लिया जाय। यदि लोक-निर्णय पक्ष में हो तो विधि पारित समझी जाती है और यदि विपक्ष में हो तो अस्वीकृत। इस प्रकार जनमत संग्रह एक ऐसी व्यवस्था है जिससे जनता के हाथों में विधानपालिका द्वारा निर्मित विधियों पर निषेधाधिकार (Power of Veto) आ जाता है। जनता के हाथ में यह एक नकारात्मक (Negative) अस्त्र है। यह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में ढाल (shield) का काम करता है जिसके द्वारा जनता अवांछनीय कानूनों को दूर कर सकती है। थोड़े में, 'यह विधानपालिका के कृत्यों का शोधक' (Corrective to the Commission*) है।

**(२) जनमत संग्रह।**

जनमत-संग्रह के दो प्रकार हैं —

(क) अनिवार्य (Compulsory)।
(ख) वैकल्पिक (Optional)।

अनिवार्य जनमत संग्रह का अर्थ है कि विधान मण्डल द्वारा पारित विधेयक पर अनिवार्य रूप से जनता की राय ली जाय। अर्थात्, बिना जनमत संग्रह के विधेयक कानून नहीं बन सकता। वैकल्पिक जनमत संग्रह का अर्थ है कि विधान मण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक पर एक निश्चित समय के भीतर जनता के कम-से कम एक निश्चित द्वारा माँग किये जाने पर ही जनमत-संग्रह किया जायगा अन्यथा नहीं। यदि निर्धारित समय के भीतर लोक निर्णय की माँग न की जाय तो बिना लोक निर्णय के ही पारित विधेयक कानून बन जाता है।

आरम्भण (Initiative) का अर्थ है जनता का विधि निर्माण के हेतु प्रस्ताव पुनः स्थापित (initiate) करने का अधिकार। यदि विधान मण्डल किसी विषय की उपेक्षा कर रहा है और जनता चाहती है कि उस पर कानून बनाया जाय तो वह स्वयं विधेयक प्रेषित कर सकती है। यदि विधेयक सर्वसाधारण द्वारा स्वीकृत हो जाता है तो वह कानून का रूप ले लेता है। इस प्रकार आरम्भण के द्वारा विधानमण्डल की अनिच्छा के बावजूद जनता विधि निर्माण के सम्बन्ध में कार्यवाही कर सकती है। आरम्भण नागरिकों को विधि निर्माण में सकारात्मक (Positive) अधिकार प्रदान करता है। यह एक तलवार (Sword) है जिसके द्वारा जनमत अपनी इच्छा अथवा विचारों को कानून बनाने के लिए मार्ग साफ करती है। यह विधानपालिका की भूलों का शोधक (Corrective to the commissions) है।

**(३) आरम्भण।**

आरम्भण के दो प्रकार हैं —

(क) सविन्यासित (Formulated)।
(ख) अविन्यासित (Unformulated)।

जब जनता स्वयं विधेयक का प्रारूप तैयार कर उसे विधानमण्डल के विचारार्थ प्रेषित करे तब उसे सविन्यासित आरम्भण कहा जाता है। लेकिन यदि प्रार्थना पत्र पर केवल विधेयक के

कुछ सिद्धान्तों का वर्णन रहे तो अविन्यासित आरम्भण कहा जाता है। इसी स्थिति मे पहले प्रस्तावित सिद्धान्त पर लोक-निणय को जाना जाता है और उसकी स्वीकृति मिलने पर ही उन सिद्धान्तो पर आधारित विधेयक का प्रारूप तैयार किया जाता है।

## ३ स्विट्जरलैंड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सवैधानिक व्यवस्था

(Constitutional Provisions of Direct Democracy in Switzerland)

यहाँ हम स्विट्जरलैंड में प्रचलित प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के तीनों उपकरणो—प्रारम्भिक सभाएँ, जनमत सग्रह एव आरम्भण—की सवैधानिक स्थिति की व्याख्या करेंगे।

### (क) प्रारम्भिक सभाएँ

(Primary Assemblies)

लैंड्सजीमाइण्ड।

जैसा कि हम पहले ही एक अध्याय मे देख चुके हैं, प्रारम्भिक सभाओ की व्यवस्था अभी भी स्विट्जरलैंड के चार अर्द्ध कैंटनो और एक पूर्ण कैंटनो मे प्रचलित है। इन जनसभाओ को लैंड्सजीमाइण्ड (Landsgemeinde) कहते हैं। प्रति वर्ष कैंटन के सभी वयस्क पुरुष नागरिक एक खुले मैदान में एकत्र होकर सविधान मे सशोधन, सामान्य विधियों का निर्धारण, करारोपण ऋण की समस्याएँ, सार्वजनिक सम्पत्ति का निपटारा, मताधिकार, नये पदो की सृष्टि, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका के अधिकारियों का निर्वाचन आदि कार्यों को पूरा करते हैं। यद्यपि यह प्रजातन्त्र का विशुद्धतम रूप है, लेकिन देश की जनसख्या तथा आकार की वृद्धि एव शासन की जटिलताओ के कारण यह आधुनिक काल मे अव्यावहारिक हो गया है। धीरे धीरे इसका ह्रास हो रहा है।

### (ख) जनमत-सग्रह

(Referendum)

स्विट्जरलैंड मे जनमत-सग्रह के व्यवधान का अध्ययन हम अलग-अलग सघीय सविधान और कण्टनो के सविधान मे करेंगे। सघीय सविधान मे जनमत सग्रह की व्यवस्था इस प्रकार है —

सघीय सविधान में जनमत सग्रह की व्यवस्था।

(i) सघीय सविधान (Federal Constitution) में सशोधन सम्बन्धी विधेयको पर जनमत सग्रह अनिवार्य (Compulsory) है। लोक निणय की स्वीकृति के बिना कोई भी सवैधानिक सशोधन प्रभावी नही हो सकता।

(ii) सघीय सभा द्वारा पारित साधारण कानूनों पर वैकल्पिक जनमत सग्रह (Optional referendum) की व्यवस्था है।

(iii) सर्व-व्यापक प्रस्तावों (Universally binding arretes) पर भी वैकल्पिक (optional) जनमत-सग्रह की व्यवस्था है। सघीय सभा द्वारा इन्हें आवश्यक (urgent) घोषित कर देने पर १९४९ ई० से पूर्व इन पर जनमत सग्रह नही हो सकता था। आजकल इस-पर जनमत सग्रह हो सकता है। लोक निणय द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाने के बावजूद भी ऐसे प्रस्ताव एक वर्ष तक लागू रह सकते हैं।

(iv) विदेशो से की गयी ऐसी सधियों पर जिनकी अवधि अनिश्चित या १५ वर्ष से अधिक हो, वैकल्पिक ( optional ) जनमत-सग्रह हो सकता है।

यहाँ यह स्मरणीय है कि वैकल्पिक जनमत-सग्रह की प्रत्येक स्थिति मे जनमत-सग्रह की माँग विधेयक, प्रस्ताव या सन्धि के वजट मे प्रकाशित होने के ९० दिनो के अन्दर ३०,००० मत-दाता नागरिक अथवा ८ कैंटनो द्वारा होनी चाहिए। लेकिन व्यवहारत कैंटनो ने अपने अधिकार का प्रयोग कभी नहीं किया है, जनमत सग्रह की माँग सदा नेता द्वारा ही हुई है।

(v) सघीय वित्त व्यवस्था, १५ वर्ष से कम अवधि वाली विदेशों से की गयी संधियों तथा सघीय सभा के ऐसे प्रस्तावो (arretes) पर, जो सर्वव्यापक न हो, सघीय सभा का निर्णय ही अन्तिम होता है। इन पर जनमत सग्रह नहीं हो सकता है।

कैंटनों मे जनमत-सग्रह की व्यवस्था इस प्रकार है —

(i) प्रत्येक प्रतिनिधि कैंटन मे सवैधानिक संशोधन के लिए अनिवार्य जनमत संग्रह ( Compulsory referendum ) की व्यवस्था है।

कैंटनो मे जनमत सग्रह की व्यवस्था।

(ii) साधारण कानूनो के सम्बन्ध मे कैंटनों में अनिवार्य जनमत सग्रह और कुछ मे वैकल्पिक जनमत सग्रह की व्यवस्था है। १० कैंटनों और १ अर्द्ध-कैंटन में अनिवार्य तथा ८ कैंटनो और १ अर्द्ध-कैंटन मे वैकल्पिक जनमत सग्रह की व्यवस्था है।

(iii) शेष १ कैंटन तथा ४ अर्द्ध-कैंटनो में जहाँ लैंड्सजीमाइण्ड ( Landsgemeinde ) की व्यवस्था है, जनमत सग्रह का कोई प्रश्न ही नही उठता।

(iv) वित्तीय मामलो में कुछ कैंटनो मे जनमत सग्रह की व्यवस्था है, कुछ मे अनिवार्य और कुछ मे वैकल्पिक। १६ कैंटनो मे वित्तीय प्रस्तावो पर अनिवार्य जनमत सग्रह तथा ५ कैंटनो मे वैकल्पिक जनमत-सग्रह की व्यवस्था है, यदि व्यय-प्रस्ताव की धनराशि एक निर्धारित सीमा से अधिक हो। प्रत्येक कैंटन मे यह सीमा भिन्न भिन्न है।

## (ग) आरम्भण
### ( Initiative )

संघीय शासन व्यवस्था के अन्तर्गत केवल सविधान के सशोधन अथवा पुनर्निरीक्षण के सम्बन्ध में आरम्भण की व्यवस्था की गयी है, साधारण कानूनो के सम्बन्ध मे नहीं। अर्थात, नागरिको को सिर्फ सविधान मे सशोधन करने की माग करने का अधिकार है। साधारण विषयो पर कानून बनाये जाने की माँग करने का उन्हें कोई अधिकार नही। यहाँ यह विशेष स्मरणीय है कि सशोधन के लिए आवेदन पत्र पर कम से-कम ५०,००० नागरिक मतदाताओ के हस्ताक्षर हों जिनका सग्रह ६ मास के अन्तरकाल में किया गया हो। आवेदन दो उद्देश्यो से किया जाता है, (१) आंशिक सशोधन ( Partial Revision ) के लिए तथा (२) पूर्ण सशोधन या पुनर्निरीक्षण ( Total Revision ) के लिए।

सघीय संविधान में आरम्भण की व्यवस्था।

(१) आंशिक सशोधन ( Partial Revision )—(क) यदि आरम्भण अविन्यासित हो, अर्थात् आवेदन पत्र सूत्र रूप मे न होकर साधारण शब्दो में हो तो —

(i) सघीय विधान मण्डल द्वारा स्वीकृत होने पर उसका विधेयक तैयार होगा और उस विधेयक को सर्वसाधारण और कैंटनों की स्वीकृति ( Ratification ) मिलने के बाद क्रियान्वित किया जायगा।

(ii) यदि संघीय विधानमण्डल संशोधन प्रस्ताव के विपक्ष में हो तो वह संशोधन प्रस्ताव को सर्वसाधारण के निर्णय के लिए भेज देगा। यहाँ पर कैंटनों के मत जानने की आवश्यकता नहीं होगी। यदि अधिकांश मत संशोधन के पक्ष में हो तो संघीय विधान मण्डल प्रस्ताव के अनुरूप विधेयक तैयार करेगा और उसे सर्वसाधारण तथा कैंटन के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करेगा।

(ख) यदि आरम्भण सविन्यासित हो अर्थात् संशोधन प्रस्ताव किसी विधेयक के रूप में हो तो —

(i) संघीय विधानमंडल, पक्ष में होने पर, उस विधेयक को सर्वसाधारण तथा कैंटनों के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करेगा।

(ii) संघीय विधानमण्डल विपक्ष में होने पर दो रास्ते अपना सकता है। वह जनता से सिफारिश कर सकता है कि प्रस्तावित संशोधन अस्वीकृत कर दिया जाय अथवा जनता द्वारा प्रस्तावित प्रारूप के साथ एक अपने द्वारा बनाया प्रारूप भी जनमत-संग्रह के लिए रख सकता है। संशोधन प्रस्ताव को जनमत संग्रह में जनता तथा कैंटनों दोनों के बहुमत का समर्थन आवश्यक है।

**(२) पूर्ण संशोधन या पुनर्निरीक्षण ( Total Revision )**—यदि जनता ने आरम्भण द्वारा संविधान के पुनर्निरीक्षण की माँग की हो या यदि पुनर्निरीक्षण के प्रस्ताव का आरम्भण किसी एक सदन ने किया हो, परन्तु दूसरा सदन उससे सहमत न हो तो इन दोनों दशाओं में निम्नलिखित प्रक्रिया को अपनाया जायगा —

(i) प्रस्तावित संशोधन सर्वसाधारण के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जायगा कि संशोधन की आवश्यकता है अथवा नहीं।

(ii) सर्वसाधारण द्वारा स्वीकृत होने पर संघीय विधानमण्डल का पुनर्निर्वाचन होगा। यहाँ कैंटनों के बहुमत की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होगी।

(iii) पुनर्निर्वाचन के पश्चात संघीय विधानमण्डल के दोनों सदन उक्त प्रस्तावित संशोधन पर विचार करेंगे और उनके बहुमत द्वारा पारित होने पर वह संशोधन-प्रस्ताव सर्वसाधारण तथा कैंटनों के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जायगा और लोक निर्णय के पक्ष में होने पर संशोधन प्रस्ताव क्रियाकारी होगा।

कैंटनों की शासन व्यवस्था में सांविधानिक आरम्भण तथा विधायी आरम्भण दोनों की व्यवस्था है —

**कैंटनों की आरम्भण की व्यवस्था।**

(i) जनता एक निश्चित जनसंख्या के हस्ताक्षर के साथ कैंटन के सेनाधिकार के अधीन विषय पर कानून बनाने की माँग कर सकती है। आवश्यक आवेदक हस्ताक्षरों की संख्या भिन्न कैंटनों में भिन्न है।

(ii) संघीय संविधान की धारा ६ द्वारा यह व्यवस्था अनिवार्य कर दी गयी है कि आधे से अधिक नागरिक किसी समय कैंटनों के संविधान में संशोधन की माँग कर सकें। लेकिन कैंटनों में जो व्यवस्था की गयी है, उसके अनुसार आधे से कम नागरिकों के हस्ताक्षर की ही आवश्यकता है।

## ४ जनमत-संग्रह और आरम्भण व्यवहार में

( Referendum and Initiative in Practice )

१८४८ ई० से १९५२ ई० तक १०४ बार सवैधानिक संशोधन के सम्बन्ध में मतदान हुए। इनमें संघीय सभा द्वारा प्रस्तावित ६१ प्रस्तावों पर अनिवार्य जनमत संग्रह हुआ जिनमें ४३

प्रस्तावों को जनता ने स्वीकृत किया और १८ को अस्वीकृत। शेष ४३ प्रस्ताव
प्रयोग। (१८९१ ई० के बाद) जनता द्वारा आरम्भ किये गये जिनमे १० स्वीकृत किये गये और ३३ अस्वीकृत। दो बार सविधान के पूर्ण सशोधन के प्रस्ताव आये। १८८० ई० मे और १९३५ ई० मे, परन्तु दोनों बार प्रस्ताव अस्वीकृत हो गये। १८७४ ई० से १९५४ ई० तक स्विस सघीय सभा ने ५०० से अधिक कानून निर्मित किये जिनमे केवल ६३ विधियो पर जनमत सग्रह की माग की गयी। इनमे २३ विधियाँ लोक निर्णय द्वारा स्वीकृत कर दी गयीं और ४० विधियाँ अस्वीकृत। जनमत सग्रह के लिए ८ कैंटना अथवा ३० ००० नागरिको की मांग की व्यवस्था है, लेकिन ८ कैंटनो की व्यवस्था का भी प्रयोग नहीं किया गया। १९२१ ई० में सधियों पर जनमत-सग्रह की व्यवस्था की गयी, लेकिन अभी तक इसका एक बार प्रयोग किया गया है—१९२३ ई० में फ्रास से की गयी सधि पर, जिसे जनता ने अस्वीकार कर दिया। ब्राइस के अनुसार जनमत सग्रह मे मतदाताओ की सख्या कम से कम ३७ प्रतिशत और अधिक-से अधिक (१९२२ ई० के कर सम्बन्धी और १९३५ ई० के सकटकालीन आरम्भणो को छोडकर) ७४ प्रतिशत तथा औसत ५५ प्रतिशत है।

जनमत सग्रह तथा आरम्भण के प्रयोग की उपर्युक्त व्याख्या से निम्नलिखित निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं —

निष्कर्ष।

(i) स्विस जनता ने प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनो का प्रयोग समयानुकूल सविधान मे परिवर्तन के लिए पर्याप्त मात्रा मे किया है तथा इनका प्रयोग निरन्तर बढ़ता ही जा रहा है।

(ii) आरम्भण प्रयोग स्विस जनता ने खुलकर किया है, लेकिन उनमे से अधिकाश को उसने अस्वीकृत कर दिया है।

(iii) ऐसा कभी न हुआ कि सगठित अल्पसख्यको ने बहुसख्यको की इच्छा को पराजित किया है।

(iv) पर्याप्त मात्रा मे प्रयोग के बावजूद स्विस जनता लोकप्रिय आरम्भण ( Popular initiatives ) के बारे मे काफी सजग (Conscious) तथा दोषदर्शी (Critical) रही है।

(v) मूलर के शब्दो में, 'निर्वाचकगण ने अधकचरे कानूनो का विधानमण्डल की अपेक्षा अधिक दृढता से विरोध किया है।''

(vi) लोकप्रिय आरम्भण की अपेक्षा विधानमण्डल के प्रस्तावो को जनता ने कम अस्वीकृत किया।

(vii) १९२३ ई० की फ्रास से सधि को अस्वीकार कर स्विस जनता ने दिखला दिया कि वे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनो के प्रयोग मे कितने चतुर, सावधान देश भक्त तथा राष्ट्रवादी हैं।

(viii) स्विस जनता ने अपरिपक्व तथा अशोधपूर्ण लोकप्रिय आरम्भण को अस्वीकृत कर दिया है। लेकिन जब उसी विषय से सम्बन्धित विधेयक सघीय परिषद् द्वारा तैयार किया गया है तो जनता ने उसे स्वीकृत कर लिया है।

(ix) यदि किसी आरम्भण या जनमत सग्रह प्रस्ताव की माग बहुत अधिक सख्या में नागरिकों ने की है तो इससे यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता कि जनता उसे स्वीकार कर ही लेगी। बहुत-से आरम्भण जिसे बहुत कम हस्ताक्षर प्राप्त थे, स्वीकार किये गये और बहुत से आरम्भण, जिसे बहुत हस्ताक्षर प्राप्त थे, अस्वीकृत कर दिये गये।

## ५. आलोचना

(Criticism)

स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के व्यावहारिक विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि स्विस जनता ने आरम्भण जनमत सग्रह का प्रयोग बडी सावधानी, सकुशलता तथा सयत भाव से किया है। तात्पर्य यह है कि स्विट्जरलैंड मे प्रत्यक्ष प्रजात त्र को पर्याप्त सफलता मिली है। फिर भी इसके बारे मे अनेकों परस्पर विरोधी विचार प्रकट किये गये हैं। लॉवेल ( Lowell ) के विचार मे स्विटजरलैंड मे आरम्भण पद्धति असफल रही है। तथा जनमत सग्रह को वास्तविक दपण या अचूक सूचक ( Infalliable index ) नही कहा जा सकता। ह्यू ज ( Hughes ) के अनुसार जनमत सग्रह का विधान निर्माण काय पर अनुदार प्रभाव होता है तथा यह केद्रीय अधिकारियो एव कल्याण-कारी राज्य के विरुद्ध स्थानीयतावाद ( Localism ) तथा व्यक्तिवाद को प्रोत्साहन देता है। सर हेनरी मेन ( Sir Henry Maine ) जनमत सग्रह को सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक कार्य मे बाधक मानते थे। फाइनर (Finer) ने भी जनमत सग्रह और आरम्भण के व्यावहारिक प्रयोग से यह निष्कष निकाला कि स्विस जनता अनुदार तथा रूढिवादी है। इन विरोधी विचारो के बावजूद ब्राइस, फाइनर, लॉवेल, ह्यू बर, बोन्जर आदि लेखको ने जनमत सग्रह तथा आरम्भण मे अनेक गुण तथा लाभ पाया है। इनका विचार है कि इनके लाभ तथा गुण इनके दोषों एव अवगुणों से कही अधिक है। दोनो साधनो के गुण और दोषो पर अलग-अलग विचार करने से स्थिति अधिक स्पष्ट होगी।

विरोधी विचार।

### (क) जनमत-सग्रह के गुण और दोष

( Merits and Demerits of Referendum )

गुण ( Merits )

(१) बोन्जर ने जनमत को राजनीतिक स्थिति जानने का सवश्रेष्ठ बरोमीटर कहा है।[1] इसके द्वारा सर्वसाधारण की वास्तविक इच्छा का पता चलता है।

(२) विधान-सभा सदैव जन इच्छा के अनुकूल निणय नही करती। अत लोक-निणय अपनी इच्छा को लागू करने के लिए जनता के हाथ मे एक आवश्यक अस्त्र है। लोकप्रिय प्रभुसत्ता का सिद्धात प्रत्यक्ष व्यवस्थापन मे ही मूर्त स्वरूप धारण करता है।

(३) जनमत-सग्रह द्वारा राजनीतिक दलों की आवश्यकता और महत्त्व कम हो जाता है और इससे दलीय भावना (Partisan Spirit) की प्रवृत्ति भग हो जाती है।

(४) ह्यू बर के शब्दो मे जनमत सग्रह के कारण देश के शासन मे किसी राजनीतिक दल विशेष का चिरस्थायी प्रभुत्व नहीं जमने पाता। साथ ही, बहुमत दल की राजनीतिक उच्छ खलता भी बहुत हद तक दबी रहती है। वह अल्पमत दल के विचारों की अवहेलना नहीं कर सकता।

(५) प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्र मे विधान सभा पर प्रतिबन्ध आवश्यक है। अमेरिका में निषेधाधिकार (Veto power) के द्वारा कायकारिणी विधान सभा को नियन्त्रित करती है। लेकिन स्विट्जरलैंड मे ऐसी बात नहीं है, न तो सघीय सभा के दोनों सदन ही एक-दूसरे को सतुलित करते हैं। अत स्विटजरलैंड मे विधान सभा को प्रतिबन्ध करने के लिए जनता का निषेधाधिकार (Popular Veto) आवश्यक है।

1 Referendum is an excellent barometer of the political atmosphere —Bonjour

(६) प्रजातन्त्र मे एक ऐसी सर्वोच्च सत्ता आवश्यक है जिसे सार्वजनिक प्रश्नो पर अन्तिम निर्णय देने का अधिकार हो। प्रजातन्त्र मे सत्ता की अधिकारिणी जनता है। स्विस शासन व्यवस्था इस सिद्धांत की व्यावहारिक परिणति का सफल प्रयोग है।[1]

(७) जनमत-संग्रह की व्यवस्था शासकों तथा नागरिको के बीच निकटतम सम्पर्क एवं घनिष्ठतम तथा मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित करती हैं।

(८) जनमत-संग्रह राजनीतिक शिक्षा का साधन है। इससे नागरिको मे नागरिक जागरूकता, एकता, देश प्रेम तथा उत्तरदायित्व की भावनाओ का उदय होता है। नागरिक अपने को देश का विधायक समझते हैं। अतः विधि की क्रियान्विति मे सहायता देना वे अपना नैतिक कर्त्तव्य समझते हैं।

(९) जनमत संग्रह का एक प्रत्यक्ष लाभ है। विधान सभा द्वारा पारित विधियाँ स्वार्थगत, दलगत अथवा वर्गगत हो सकती हैं। लोक निर्णय ऐसी विधियो का खण्डन करके विधि निर्माण कार्य को शुद्ध और स्वच्छ बनाने मे सहायक होता है।

(१०) जनमत संग्रह की व्यवस्था के कारण विधान सभा सदा सतर्क एवं सावधान रहती है। वह कानूनो के प्रारूप को सरल, संक्षिप्त तथा स्पष्ट भाषा मे तैयार करती है तथा कानूनो को अधिकाधिक सार्वजनिक इच्छा के अनुकूल निर्मित करने का प्रयत्न करती है।

दोष (Demerits)

(१) जनमत संग्रह के कारण विधानमण्डल की प्रतिष्ठा घट जाती है। उसके द्वारा पारित विधेयक कभी-कभी जनता द्वारा रद्द कर दिया जाता है। फलतः जनता की दृष्टि मे उसका सम्मान गिर जाता है। विधान सभा की कर्त्तव्यनिष्ठा पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पडता है। प्रतिनिधिगण अपने विधायी कर्त्तव्यो के प्रति उदासीन हो जाते हैं, वे विधि निर्माण मे कम रुचि लेने लगते हैं तथा लापरवाही दिखलाते हैं। जनमत संग्रह के भय के कारण विधान सभा को अनिच्छा के बावजूद अनेक कानूनो का निर्माण करना पडता है तथा उचित समझने पर भी वह अनेक विधियों का निर्माण नही कर पाती है। निष्कर्षत विधान सभा की प्रतिष्ठा घट जाती है, उत्तरदायित्व की भावना जाती रहती है तथा ड्यूब्स के शब्दो मे वह सिर्फ "परामर्शदात्री संस्था" बन जाती।[2]

(२) जनमत संग्रह मे अन्तिम उत्तरदायित्व ऐसे लोकमत के ऊपर छोड दिया जाता है जो गुमनाम अस्थायी तथा अमूर्त है। इस प्रकार वास्तविक उत्तरदायित्व का लोप हो जाता है।

(३) आधुनिक काल मे विधि निर्माण एक जटिल तथा उलझनपूर्ण कार्य हो गया है जिसे समझने के लिए विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता है। लेकिन यह ज्ञान और अनुभव सामान्य जनता में उपलब्ध होना असम्भव है। बल्टी का कहना था कि "वाणिज्य साहित्य पर मतदान के पूर्व एक चरवाहे के हाथ में यह संहिता हो, यह कल्पनातीत प्रतीत होता है।"[3] उसने स्पष्ट शब्दो मे कहा कि विधान का कार्य करने में अयोग्य है।[4]

1 'There must somewhere in every government be a power which can say the last word, can declare legislation for which there is no appeal In a democracy it is only the people who can put an end to the controversy" —Bryce

2 'If you introduce the referendum parliament becomes a merely consultative body' —M Dubbs

3 'Imagine, cowherd or a stable boy with the commercial code in his hand going to vote for or against it'

4 "The people will be found incapable of filling the funct legislator'

(४) जनमत संग्रह द्वारा नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा देने का तर्क एक निरर्थक आदर्शवाद है। स्विट्ज़रलैंड में जनमत संग्रह के प्रति नागरिकों की उदासीनता तथा लापरवाही इसका प्रमाण है।

(५) जनमत संग्रह का एक दोष यह है कि उसमें कोई विधेयक या तो स्वीकार किया जाता है या रद्द। संशोधन के लिए उसमें कोई स्थान नहीं है।

(६) लोक निर्णय के परिणाम को सदैव ही वास्तविक जनमत की अभिव्यक्ति मानना भूल होगा। प्रायः यह देखा जाता है कि जनमत संग्रह में बहुत कम लोग मतदान करते हैं तथा विरोधीगण अधिक संख्या में मतदान में भाग लेते हैं जबकि समर्थकगण उतनी संख्या में नहीं। इसके अतिरिक्त जनमत संग्रह में जनता के अज्ञान का पूरा लाभ उठाया जाता है, उसकी मनोभावना तथा रोष को भड़काया जाता है, अनेक प्रलोभनों से फुसलाया जाता है तथा अनेक बातों से विचलित किया जाता है। इन परिस्थितियों में सच्चे लोक निर्णय को पाना असम्भव है।

(७) फाइनर ने 'चुनाव सम्बन्धी थकावट' (electoral fatigue) की चर्चा की है। बार बार मतदान में भाग लेने से जनता को मतदान से अरुचि हो जाती है और वह जनमत संग्रह में कम भाग लेने लगती है। यहां तक कि अनिवार्य मतदान खाली मत पत्र (blank-ballot) आदि की व्यवस्था से भी इस कमी को समुचित रूप से दूर नहीं किया जा सकता है।

(८) जब जनमत संग्रह में किसी विधेयक के पक्ष में मत उसके विपक्ष में आये मतों से कुछ ही अधिक होते हैं तो विधेयक को वह आदर तथा सम्मान प्राप्त नहीं होता जो होना चाहिए। विरोधी नागरिक उससे असंतुष्ट रहते हैं तथा उसे विरोधियों का आदेश मानते हैं। लेकिन जब विधान-सभा में कोई कानून बनता है तो जनता यह कभी नहीं सोचती कि उसके पक्ष में कितने मत थे और विपक्ष में कितने।

(९) ब्राइस का कहना है कि "जनमत संग्रह के विरुद्ध सबसे सुगम किन्तु सबसे संदिग्ध तर्क यह है कि इनके द्वारा राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक उन्नति को व्याघात पहुँचता है।" सर हेनरी मेन ने भी इस तर्क का समर्थन किया है। निस्सन्देह स्विस जनता की अत्यधिक सावधानी अथवा राग-द्वेष की भावना ने सामाजिक तथा आर्थिक सुधारों की प्रगति में बाधा पहुँचायी है। लेकिन इससे स्विट्ज़रलैंड को कोई विशेष हानि नहीं हुई है।

(१०) ह्यूज के विचार में जनमत संग्रह का एक दुष्परिणाम यह होता है कि विधान सभा की अपेक्षा संघीय परिषद अर्थात कार्यकारिणी अधिक शक्तिशाली एवं महत्त्वपूर्ण बन जाती है। आलोचना से बचने के लिए संघीय सभा संघीय परिषद् को विधि-निर्माण कार्य सौंप देती है, संघीय परिषद के समादेशों (arretes) पर जनमत संग्रह की मांग नहीं की जा सकती तथा संकटकाल में कार्यकारिणी की विधि निर्माण शक्ति बढ़ जाती है।

(११) अन्त में, यह कहा जाता है कि प्रत्यक्ष व्यवस्थापन से दल प्रणाली के दोष कम नहीं होते, बल्कि इन्हीं जनमत-संग्रह के कारण राजनीतिक दल अधिक क्रियाशील हो जाते हैं राजनीतिक प्रतियोगिता अधिक तीव्र हो जाती है तथा दलगत भावना अधिक बढ़ जाती है। लेकिन, यह तर्क स्विस शासन व्यवस्था के लिए अधिक सत्य नहीं है।

## (ख) आरम्भण के गुण और दोष

(Merits and Demerits of ...)

आरम्भण के पक्ष और विपक्ष में भी साधारण ...
संग्रह पर लागू होते हैं। लॉवेल ने आरम्भण-पद्धति ...

पक्ष म कम से कम इतना तो अवश्य कहा जा सकता है कि जनता के हाथ मे यह सबसे बड़ा सकारात्मक ( Positive ) अस्त्र है। यहा हम इसके गुणो और दोषो को सूचीबद्ध करेंगे।

गुण ( Merits )

(१) आरम्भण से सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह प्रतिनिधिमूलक संस्थाओ को सावजनिक सप्रभुता के निकटतम ला देती है। इसके द्वारा जनता विधान-सभा को उन आवश्यक विधियो को पारित करने के लिए विवश करती है, जिनकी वह अपेक्षा कर रही हो। सच पूछा जाय तो आरम्भण विधान-सभा की भूलो का उपचार है, यह विधान-मडल का जनहित के प्रति उदासीनता या विरोध का उपचार है। इसके अतिरिक्त, कभी कभी जनता आरम्भण द्वारा उत्कृष्ट योजनाएँ प्रस्तुत करती है।

(२) आरम्भण के कारण विधानमडल निरतर अपने कर्त्तव्य के प्रति विशेष रूप से सजग रहता है तथा यथासभव इस बात का प्रयत्न करता है कि जन इच्छा के अनुकूल कानून का निर्माण हो, ताकि जनता को आरम्भण के प्रयोग की आवश्यकता न पडे।

(३) आरम्भण किसी एक दल के दीर्घकालीन तथा अनुचित प्रभुत्व का खण्डन करता है। समय समय पर दल-विशेष की प्रभुता को चुनौती देकर उसके प्रभाव को ठेस पहुँचाया जाता है।

दोष ( Demerits )

(१) फाइनर ने कहा है कि आरम्भण जन सहयोग प्राप्त करने का अधिक लाभदायक साधन नही सिद्ध हुआ है। १८७४ ई० से अभी तक केवल ४३ सशोधन प्रस्ताव आरम्भण द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं जिनमें केवल १० स्वीकृत किये गये हैं।

(२) आरम्भण के विरुद्ध एक तर्क यह दिया जाता है कि उसके द्वारा जो सशोधन अथवा विधियाँ निर्मित होगी, वे दोषपूर्ण, असम्बद्ध तथा अस्पष्ट होंगी। इसका कारण यह है कि जनता मे विधेयक का प्रारूप तैयार करने के लिए कार्यपालिका या विधानपालिका के सदृश विशेष ज्ञान एव अनुभव का अभाव रहता है। जनता प्रशासन की व्यावहारिक समस्याओं एव कठिनाइयों से पूर्ण परिचित नही रहता है। उसके द्वारा प्रस्तुत विधेयक प्राय वैदेशिक नीति तथा शासन की गति विधि मे बाधक सिद्ध होता है तथा उसमे असामजस्य पैदा करता है। इसके अतिरिक्त, वर्त्तमान काल में सवैधानिक विकास की गति विधि कार्यकारिणी मे विधि निर्माण शक्ति का हस्ता तरण कर रही है। यहाँ तक कि आज विधानमण्डल को विधि-निर्माण कार्य के अयोग्य समझा जा रहा है अज्ञान एव अबोध जन समूह की बात दूर रही।

(३) आरम्भण पद्धति अनुत्तरदायी दम्भियों ( Demagogues ) को गन्दी राजनीति का खेल खेलने के लिए प्रोत्साहित करती है। दम्भियों को जनता को भड़काने तथा गलत रास्ता बतलाने का भी अवसर मिलता है। फाइनर ने भी कहा है कि "मानव स्वभाव की निम्नतम भावना को उभाड़कर दम्भी या सगठित अल्प समुदाय विजय प्राप्त कर लेते हैं।"[1]

(४) ऐसा देखा जाता है कि आरम्भण-प्रस्ताव पर हस्ताक्षर प्राप्त करने के लिए जनता पर दबाव डाला जाता है। चालाक राजनीतिज्ञो को जनता की भावुकता तथा अज्ञानता से लाभ उठाने का अवसर मिलता है।

(५) आरम्भण का प्रयोग विरोधी पक्ष द्वारा सरकार की नीति परिवर्त्तन के सुझाव के लिए किया जाता है। लेकिन फाइनर के अनुसार इस काय के लिए यह उपयुक्त साधन नहीं है।

1 'The demagogues or an organised minority very often carry the day by an appeal to the lowest instincts of human nature' —Finer

## निष्कर्ष
## ( Conclusion )

यों तो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों के विरुद्ध अनेक तर्क दिये गये हैं, लेकिन, जैसा कि उपयु क्त विश्लेषण से ज्ञात होता है, स्विट्जरलैंड में प्रजातन्त्र की प्रणाली काफी सफल हुई है। यह एक चिरस्थायी संस्था बन गयी है। जनता ने तृतीय सदन ( Third Chamber ) का कार्य बड़ी सफलता से लिया है। इसके कड़े विरोधी भी इसकी उपयोगिता का लोहा मानने लगे हैं। लॉवेल ने स्पष्ट शब्दों में यह स्वीकार किया था कि कोई भी अन्त मन से इसे उठाना नहीं चाहेगा।[1] स्विस जनता ने भी इसका प्रयोग बड़ी सतर्कता तथा सावधानी से किया है और वह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता से पूर्ण सन्तुष्ट है। रैपर्ड के शब्दों में, 'यदि कोई आदमी स्विट्जरलैंड के सामान्य नागरिक से यह पूछे कि क्या वह और उसका देश प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रयोगों से और उन प्रयोगों के फल से पूर्णतया सन्तुष्ट है तो वह निश्चय ही 'हाँ' में उत्तर देगा और यह सम्भव है कि वह नागरिक इस प्रसंग में 'प्रयोग' शब्द से अप्रसन्न हो जाय। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रयोग का समय समाप्त हो चुका है और उसी के साथ आरम्भण और जनमत संग्रह के शत्रुओं के पुराने विचार भी उसी प्रकार समाप्त हो गये हैं जिस प्रकार कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कट्टर समर्थकों का अन्ध समर्थन समाप्त हो चुका है।"[2]

## ६ प्रत्यक्ष-प्रजातन्त्र की सफलता के कारण
## ( Causes for the Succese of Direct Democracy )

लार्ड ब्राइस ने कहा था कि "कुछ ऐसी संस्थाएँ हैं जो पौधों के समान, एक विशेष प्रकार की परिस्थिति में ही विकास होती है।"[3] हर देश की अपनी-अपनी विलक्षणताएँ, निवासियों के चरित्र, ऐतिहासिक परम्पराएँ, आर्थिक व सामाजिक परिस्थितियाँ, भौगोलिक दशाएँ आदि होती हैं जो एक विशेष प्रकार के सामाजिक तथा राजनीतिक संगठन के उपयुक्त होती हैं। सामाजिक तथा राजनीतिक संगठनों की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि वे राष्ट्रीय परिस्थितियों के कहाँ तक अनुकूल है, अर्थात् कहाँ तक, ब्राइस के शब्दों में, "racy of the soil" हैं। अरस्तू ( Aristotle ), मॉटेस्क्यू (Montesquieu) आदि विचारकों ने सैकड़ों वर्ष पहले इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था। इंगलैण्ड में राजतन्त्र तथा मध्यपूर्व देशों में अधिनायकतन्त्र की सफलता का यही आधारभूत कारण है। स्विट्जरलैण्ड में भी भौगोलिक दशाएँ, राष्ट्रीय चरित्र,

परिस्थितियों के अनुकूल।

1 No one would seriously propose its abolition ' —*Lowell*

2 'If one were to ask the man in the street in Switzerland whether his country was on the whole satisfied with the results of her experiments with direct democracy the answer would undoubtedly be in the affirmative Indeed, he might take exception to the term of experiments in this connection The experimental stage is over and with it have gone as well the misgivings of the early enemies of the initiative and referendum as the blind enthusiasm of its first friends —*Rappard*

3 'There are institutions which like plants flourish only on their own hillside under their own sunshine' —*Bryce*

ऐतिहासिक परम्पराएँ, सामाजिक, आर्थिक परिस्थितियाँ आदि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के लिए अत्यन्त उपयुक्त हैं। सब तथ्यों के कारण स्विस प्रजातन्त्र सफल हुआ है।

स्विट्जरलैण्ड की भौगोलिक स्थिति प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के अनुकूल है। यह एक छोटा-सा देश है। इसका आकार तथा इसकी जनसंख्या अत्यल्प है। फलस्वरूप शासन अपेक्षाकृत सरल, नागरिकों मे परस्पर स्नेह एव सहयोग, शासकों तथा शासितों मे सफल घनिष्ट सम्बन्ध, दलबन्दी का अभाव, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों का सफल प्रयोग आदि तथ्य उपलब्ध होते हैं, जो प्रजातन्त्र की सफलता के लिए अत्यावश्यक हैं। स्विस देश की प्राकृतिक बनावट भी प्रजातन्त्र के अनुकूल है। पहाड़ो, नदियों, झीलो तथा अन्य प्राकृतिक सीमाओं के कारण उत्पन्न देश के विभाजन के फलस्वरूप देश के विभिन्न भागो मे स्थानीयता, स्वायत्तता, एव स्वतन्त्रता की भावनाओं का उत्पन्न होना स्वभाविक ही था। स्विट्जरलैण्ड का एक कृषि प्रधान देश होना भी प्रजातन्त्र की सफलता मे सहायक सिद्ध हुआ है।

(i) भौगोलिक स्थिति।

हर देश के नागरिकों का अलग अलग राष्ट्रीय चरित्र होता है। स्विस नागरिकों का चरित्र प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के विकास के अनुकूल है। प्रजातन्त्र के लिए आवश्यक है कि नागरिक चरित्रवान, शिक्षित, बुद्धिमान तथा व्यावहारिक हो। स्विसवासी शिक्षित तो हैं ही, साथ साथ उनमे व्यवहार कुशलता, सहिष्णुता, राजनैतिक जागरूकता, राष्ट्र प्रेम, कर्त्तव्य-निष्ठा इत्यादि गुण भी सराहनीय हैं। उनमे अनुदारता तथा प्रगतिशीलता का अपूर्व समन्वय पाया जाता है। वे सतुलित, सावधान तथा स्थिर स्वभाव के होते हैं। ब्राइस ने विधि-निर्माण के लिए दो आवश्यक गुण बतलाया है—"निर्णय शक्ति तथा शान्त स्वभाव, उत्तेजना का अभाव तथा बुद्धि की उपस्थिति।"[1] इन दोनो के मिश्रण को ही व्यवहार कुशलता ( good sense ) कहते हैं। स्विसवासी विश्व के सर्वाधिक व्यवहार कुशल व्यक्ति हैं। वे बड़ी सावधानी से तथा सोच-समझकर अपने अधिकारो एव कर्त्तव्यों का प्रयोग करते हैं। स्विस विधानमण्डल भी ससार की सर्वाधिक कार्य कुशल ( Business-like ) विधान सभाएँ हैं। स्विस विधान सभाओं का उद्देश्य कार्य सम्पन्न करना है, न कि लम्बा-चौड़ा भाषण देकर बाधाएँ उपस्थित करना या लोक प्रियता प्राप्त करने की कोशिश करना। यह कहा गया है कि स्विसवासी, स्कॉटलैण्ड के निवासियों की तरह मितव्ययी हैं, विशेषकर सार्वजनिक मामलो मे।[2] उनके सर्वश्रेष्ठ नागरिक अधिक कुशाग्रबुद्धि के हैं और कम कल्पनाशील।[3]

(ii) नागरिकों के चरित्र।

स्विटजरलण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक सस्थाओं की सफलता का रहस्य स्विस नागरिकों की उच्च दर्जे की स्वतन्त्र प्रवृत्ति है। स्विस मतदाता सदैव स्वतन्त्र रहते हैं और पर्याप्त स्वतन्त्रता से विधायक के कार्यों की आलोचना करते हैं। डब्ज का कहना है कि "विश्व के देशों पर दृष्टिपात

1 The quality, most important in a legislating nation as in a legislating assembly, is compounded of two things, judgement and cool-headedness, the absence of passion and presence of intelligence The Swiss are the embodiment of this quality which we may call a good sense —Bryce

2 'The Swiss people, like the Scotch, are thrifty and in public matters positively penurious

3 'Their best minds are more sagacious than imaginative'

कीजिए। आप को अन्य स्थानों पर अधिक बड़ी राजनीतिक संस्थाएँ मिल सकती हैं, किन्तु आप को स्वतन्त्र राष्ट्रीय और सुव्यवस्थित व्यावहारिक विचार वाले इतने अधिक अच्छे नागरिक किसी अन्य देश मे नहीं मिलेंगे। न कहीं इतने अधिक जनसेवक मिलेंगे जो क्षेत्रों मे अपने कार्यों को सम्मान तथा बुद्धिमत्ता के साथ पूरा करने में सफल होते हैं, न कहीं ऐसे व्यक्ति इतनी अधिक संख्या में मिलेंगे जो अपने दैनिक कार्यों को करते हुए, अपने पड़ोसी नागरिकों की कठिनाइयों और कल्याण कार्यों में इतनी अच्छी तरह भाग लेते हैं। स्विस जनता सुरक्षित, व्यावहारिक तथा सहिष्णु है। वह आवेश में आकर कोई कार्य नहीं करती।"[1]

स्विस प्रजातन्त्र की सफलता का एक अन्य मुख्य कारण सामाजिक एवं आर्थिक समानता ( Social and Economic Equality ) है। स्विस समाज मे सब नागरिक समान हैं। उनमें कोई वर्ग विशेष अथवा ऊँच नीच नहीं है और विभिन्न वर्गों मे परस्पर द्वेष, वैमनस्य अथवा प्रतिस्पर्धा का भाव नहीं है। शासन-यन्त्र में सभी वर्गों का समुचित प्रतिनिधित्व है। आर्थिक समानता भी स्विस समाज की एक प्रमुख विशेषता है। न तो कोई बहुत धनी है, न कोई बहुत निर्धन। अधिकांश लोग मध्यम वर्ग के हैं। धन का कुछ ही हाथों में संग्रह नहीं है। विशाल जनोपयोगी उद्योग धन्धों पर स्वयं राज्य का नियन्त्रण है। स्विट्जरलैंड एक लोक-कल्याणकारी राज्य ( Welfare State ) हो गया है जिसका आधार ही सामाजिक तथा आर्थिक समानताएँ हैं। हॉब्सन ( Hobson) ने कहा था "धनवानों के धन और निर्धनों की निर्धनता के मूल भ्रष्टाचारी तत्त्व है।" स्विस प्रजातन्त्र इन भ्रष्टाचारी तत्त्वों से अपेक्षाकृत मुक्त है।

(iii) सामाजिक एवं आर्थिक समानता।

इंगलैंड, अमेरिका, फ्रांस, भारतवर्ष इत्यादि देशों के सदृश स्विट्जरलैंड में कोई भी व्यक्ति राजनीति को व्यवसाय अथवा जीविकोपार्जन का साधन नहीं मानता। राजनीति से इतना धन प्राप्त नहीं हो सकता कि कोई जीविका निर्वाह कर सके। स्विट्जरलैंड में ऐसे व्यक्ति कठिनाई से मिलेंगे जिन्होंने राजनीति को ही अपना जीवन अर्पित कर दिया हो, जो दल संचालन को ही अपना व्यवसाय समझता हो। तात्पर्य यह कि आर्थिक दृष्टिकोण से राजनैतिक जीवन अधिक उपयोगी नहीं है। अधिकांश लोग सेवा भाव, विशेष रुचि तथा मान प्रतिष्ठा की अभिलाषा से राजनीति में प्रवेश करते हैं। अतः स्विस राजनीतिक जीवन इंगलैंड, फ्रांस, अमेरिका, भारतवर्ष तथा अन्य प्रजातांत्रिक देशों की . . . कहीं अधिक . . . , शुद्ध, भ्रष्टाचारहीन तथा प्रतिस्पर्धा रहित है।

(iv) व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव।

1 'Survey the countries of world . . . achievements but assuredly in no country . . . of independent national and . . . number of public men who . . . with dignity and skill . . . their daily round interes . . . culties of their fellow-citiz . . .

प्रजातन्त्र का आधार जन-इच्छा है। शुद्ध जनतन्त्र शुद्ध जन इच्छा के आधार पर ही निर्मित हो सकता है स्विट्जरलैंड में जन-इच्छा के अशुद्ध तथा भ्रष्ट होने की गुंजाइश कम है क्योंकि स्विस राजनीतिज्ञ छल-कपट, घूसखोरी से रहित सच्चरित्र, निष्पक्ष, सद्व्यवहारशील, कुशल, ईमानदार तथा कर्त्तव्यपरायण होते हैं।

**(v) शासन की शुद्धता।**

स्विट्जरलैंड में स्थानीय स्वशासन की परम्परा ( Tradition of Local-Self-Government ) प्रजातन्त्र की सफलता में अधिक सहायक सिद्ध हुई है। अनेक कैंटन तथा हजारों कम्यून स्वशासन की इकाइयाँ हैं। ये देश की 'राजनैतिक प्रयोगशालाएँ' हैं। नवीन विचारधाराओं का प्रयोग सर्वप्रथम उनमें किया जाता है और बाद में उन्हें सब में अपनाया जाता है। इसके अतिरिक्त कुशल शासन, स्थानीय स्वतन्त्रता तथा नागरिकों को राजनैतिक शिक्षा एवं अनुभव ये स्थानीय स्वशासन-परम्परा की मुख्य देन हैं जिनका स्विस प्रजातन्त्र को सफल बनाने में महत्त्वपूर्ण योगदान रहा है। स्थानीय स्वशासन का एक उल्लेखनीय अनुदान यह रहा है कि उसने जनता में प्रत्येक विषय अथवा व्यक्ति के सम्बन्ध में उसके गुणों एवं अवगुणों के अनुसार निर्णय करने की प्रवृत्ति को बनाया है।

**(vi) स्थानीय स्वशासन की परम्परा।**

प्रजातन्त्र की सफलता के लिए स्वतन्त्र, निडर और सम्मानित प्रेस का होना अत्यावश्यक है। स्विट्जरलैंड में प्रेस पूर्णतया स्वाधीन तथा निर्भय है। उनका वितरण बहुत व्यापक मात्रा में होता है। ब्राइस ने यह कहा था कि स्विस प्रेस सुव्यवस्थित तथा सुशिष्ट है, वह उत्तेजनापूर्ण अथवा द्वेष प्रेरित नहीं। अधिकांश पत्रों का उद्देश्य सामान्य जनहित है।

**(vii) प्रेस।**

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र ( Direct Democracy ) की सफलता के पीछे जनमत-संग्रह तथा आरम्भण की व्यापक व्यवस्थाओं का हाथ रहा है। इन साधनों से अनेक लाभ हैं। ये सार्वजनिक सम्प्रभुता सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप देते हैं। ये विधानमंडल के ऊपर अंकुश का कार्य करते हैं, नागरिकों में देश प्रेम, जन सेवा तथा कर्त्तव्य परायणता के भाव भरते हैं, दलगत भावना की ज्वाला को शान्त करते हैं राजनीति में नीतियों तथा व्यक्तियों में भेद करना सम्भव बनाते हैं तथा प्रत्येक प्रश्न पर जनता के निर्णय को अंतिम स्थान देते हैं। उपकरणों ( Methods ) के परिणामस्वरूप ही जन इच्छा के कार्यान्वित होने के साथ-साथ प्रशासन को सुयोग्य राजनीतिज्ञों के अटूट अनुभव का लाभ रहता है। शासन में क्रमबद्धता रहती है तथा उसमें कुशलता आती है।

**(viii) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण**

१८१५ ई० की वियना कांग्रेस से ही स्विट्जरलैंड अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में सदैव तटस्थ ( Neutral ) राष्ट्र रहा है। तटस्थता की नीति के कारण यह देश सदा विश्व के संकटों से मुक्त रहा और अन्तर्राष्ट्रीय (International) समस्याओं को लेकर जो देश में मत विभाजन हो जाता है, उस विषैले विषय के प्रभाव से वह सदा मुक्त रहा। उसकी समस्याएँ सरल हो गयी तथा आन्तरिक मामलों की ओर वह अधिक ध्यान दे सका। यह स्थिति प्रजातन्त्रवाद के विकास में सहायक सिद्ध हुई।

**(ix) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में तटस्थता।**

स्विस प्रजातन्त्र की सफलता का एक अन्य कारण स्विसवासियों का स्वातन्त्र्य प्रेम (Love of Liberty) है। स्विट्जरलैंड में व्यक्तियों की नागरिक, धार्मिक, तथा राजनैतिक स्वतन्त्रता को पवित्र माना जाता है। स्विसवासी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को सर्वप्रधान मानते हैं। लेकिन, साथ साथ वे अपने कर्त्तव्यों के प्रति सजग भी रहते हैं। तात्पर्य यह है कि अपने अधिकारों के साथ साथ वे दूसरे के अधिकारों का भी आदर करते हैं। वे अन्य व्यक्तियों के विचारों का आदर करते है तथा विरोधियों के विचार के प्रति सहिष्णुता (Tolerance) दर्शाते हैं। विरोधियों को मत प्रकट करने का वे पर्याप्त अवसर देते हैं। इस प्रकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा सहिष्णुता की भावनाओं का अपूर्व समन्वय स्विसवासियों में देखने को मिलते हैं। यह लक्ष्य प्रजातन्त्र की सफलता के लिए अति आवश्यक है।

(x) स्वातन्त्र्य प्रेम एवं सहिष्णुता।

राष्ट्रीय एकता भी प्रजातन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक है। स्विट्जरलैंड विभिन्नताओं तथा अनेकताओं का देश है। इस देश में अनेक भाषाएं, धर्म तथा जातियां हैं। फिर भी, स्विट्जरलैंड में एक-राष्ट्रीयता का विकास सम्भव हो सका है। धर्म तथा भाषाएँ स्विस राष्ट्र की एकता के सामने बाधक सिद्ध नहीं हुई हैं। पृथक्करण की प्रवृत्तियाँ (Separatist tendencies) प्रजातन्त्र के लिए सदा घातक सिद्ध हुई हैं। लेकिन स्विस प्रजातन्त्र इस अभिशाप से सदा मुक्त रहा है।

(xi) राष्ट्रीय एकता।

स्विस प्रजातन्त्र की सफलता का एक अन्य कारण स्विट्जरलैंड में प्रजातन्त्र के अपनाये जाने का एक विशेष निमित्त (Motives) है। कुछ अमरीकी राज्यों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को नागरिकों ने प्रतिनिधि संस्थाओं से असंतुष्ट होकर उन पर अवरोध के उद्देश्य से अपनाया, किसी आन्तरिक प्रेम की भावना से नहीं। इसके विपरीत स्विट्जरलैंड में नागरिकों में प्रारम्भ से ही प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के लिए सम्मान तथा प्रेम था एवं वे प्रतिनिधियों पर अवरोध नहीं चाहते थे, बल्कि उनका पथप्रदर्शन करना चाहते थे। इस प्रकार अमेरिका तथा स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को पृथक् पृथक् निमित्तों से अपनाया गया।

(xii) निमित्त।

अन्त में, स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को 'विशुद्धतम्' रूप में नहीं अपनाया गया है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कुछ उपकरणों के साथ साथ प्रतिनिध्यात्मक पद्धति (Representative system) को भी स्थान दिया गया है। आजकल जनता द्वारा स्व निर्णय करना या शासन संचालन करना असम्भव है। इसलिए प्रतिनिधियों के द्वारा इन कार्यों को पूरा करना आवश्यक हो गया है। लेकिन इन प्रतिनिधियों पर लोकप्रिय नियन्त्रण तथा अन्तिम निर्णय जनता के हाथ में होना भी स्विसवासियों की दृष्टि में कम आवश्यक नहीं है। अतः स्विट्जरलैंड में प्रजातन्त्र तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र का अपूर्व समन्वय किया गया है।

(xiii) प्रत्यक्ष तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र का समन्वय।

## साराश

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विस संविधान की सर्वाधिक अनोखी विशेषता है।

अर्थ —प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का अर्थ है जनता स्वयं विधियों का निर्माण तथा नीतियों का निर्धारण करे, निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से नहीं। लेकिन विशुद्ध प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र आधुनिक युग में सम्भव नहीं है। इसलिए स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साथ साथ अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को भी अपनाया है।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण —

(क) प्रारम्भिक सभाओं का अर्थ है कि निर्धारित समय पर देश के सभी वयस्क एकत्रित होकर विधियों का निर्धारण करें। (ख) जनमत संग्रह का अर्थ है कि विधान मण्डल द्वारा पारित अधिनियम अथवा प्रस्तावित विधि पर जनता का मत लिया जाय। इसके दो प्रकार हैं—अनिवार्य व वैकल्पिक।

(ग) आरम्भण का अर्थ है जनता का विधि-निर्माण के हेतु प्रस्ताव स्थापित करने का अधिकार। इसके ो प्रकार हैं—सविन्यासित और अविन्यासित।

**स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संवैधानिक व्यवस्था —**

प्रारम्भिक सभाओं (लैंड्सजीमाइंड) की व्यवस्था ४ कैंटनों और पूर्ण कैंटन में प्रचलित है। धीरे-धीरे इसका ह्रास हो रहा है।

संघीय संविधान में संशोधन सम्बन्धी विधेयकों पर जनमत-संग्रह अनिवार्य, साधारण कानूनों पर वैकल्पिक तथा सर्व व्यापक प्रस्तावों पर वैकल्पिक है।

कैंटनों में जनमत-संग्रह संवैधानिक संशोधन के लिए अनिवार्य, साधारण कानूनों के सम्बन्ध में कुछ कैंटनों में अनिवार्य जनमत-संग्रह और कुछ में वैकल्पिक जनमत-संग्रह तथा वित्तीय मामलों की व्यवस्था है।

संघीय संविधान में आंशिक संशोधन तथा पूर्ण संशोधन की व्यवस्था है। कैंटनों में संवैधानिक आरम्भण तथा विधायी आरम्भण दोनों की व्यवस्था है।

स्विस जनता ने प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों का पर्याप्त तथा यथेच्छ ( Freely ) प्रयोग किया है। इसका प्रयोग करते समय काफी सजग तथा दोषदर्शी रही है। उसने अधकचरे कानूनों का विरोध किया है, विधानमण्डल के प्रस्तावों को अधिक अस्वीकार किया है। इनके प्रयोग में उसने चतुराई, सावधानी तथा देशभक्ति का परिचय दिया है। अपरिपक्व तथा अशोधपूर्ण लोकप्रिय आरम्भण को अस्वीकार किया गया है।

**आलोचना** —जनमत-संग्रह के निम्नलिखित गुण हैं राजनीतिक स्थिति को जानने का बैरोमीटर, लोकप्रिय प्रभुता को मूर्त रूप देना, दलीय भावना को कम करना बहुमत दल की राजनीतिक उच्छृं खलता को दबाना, विधान सभा पर प्रतिबन्ध, शासकों तथा नागरिकों के बीच निकटतम सम्बन्ध स्थापित करना, राजनीतिक शिक्षा का साधन विधि निर्माण-कार्य को शुद्ध एवं स्वच्छ बनाना तथा विधानसभा को सदा सतर्क एवं सावधान रखना।

जनमत-संग्रह के निम्नलिखित दोष हैं विधानमण्डल की प्रतिष्ठा का घटना, वास्तविक उत्तरदायित्व का लोप, जनता विधायक का कार्य करने के लिए अयोग्य, राजनीतिक शिक्षा देने का तर्क निरर्थक, सदा वास्तविक जनमत की अभिव्यक्ति नहीं, जनता का चुनाव से उदासीनता, विधेयक के सम्मान में कभी राजनीतिक, सामाजिक आर्थिक उन्नति को व्याघात, कार्यकारिणी का अत्यधिक शक्तिशाली हो जाना तथा दल-प्रणाली के दोषों में कमी नहीं।

आरम्भण के निम्नलिखित गुण हैं —प्रतिनिधिमूलक संस्थाओं को सार्वजनिक सम्प्रभुता के निकट लाना, विधानमण्डल को सजग बनाना तथा किसी एक दल के दीर्घकालीन तथा अनुचित प्रभुत्व का खण्डन करना।

आरम्भण के दोष निम्नलिखित हैं —जनसहयोग की प्राप्ति में लाभदायक नहीं, विधियां निर्दोष, सम्बद्ध तथा स्पष्ट नहीं, अनुत्तरदायी दम्भियों को गन्दी राजनीति का खेल खेलने के लिए प्रोत्साहित करना तथा चालाक राजनीतिज्ञों द्वारा जनता पर दबाव।

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रणाली काफी सफल हुई है।

**प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण —**

(i) भौगोलिक स्थिति (ii) नागरिकों के चरित्र (iii) सामाजिक एवं आर्थिक समानता, (iv) व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव (v) शासन की शुद्धता, (vi) स्थानीय स्वशासन की परम्परा, (vii) प्रेस स्वतन्त्र, निडर एवं सम्मानित प्रेस (viii) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरण अत्यधिक लाभप्रद (ix) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में तटस्थता (x) स्वातन्त्र्य प्रेम एवं सहिष्णुता (xi) राष्ट्रीय एकता, (xii) अपनाये जाने का विशेष निमित्त और (xiii) प्रत्यक्ष तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र का समन्वय।

## प्रश्न

1 What do you understand by Direct Democracy ? Write a short essay on its working in Switzerland (B U 1960 S)
(प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र से आप क्या समझते हैं ? स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्विति पर एक छोटा-सा निबन्ध लिखिये।)

2 Advantage of direct democratic devices are more apparent than real Discuss with reference to the working of democracy in Switzarland (All U, 41, 44 Nag U 36, 42, 41 47)
('प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधन के लाभ वास्तविकता से अधिक दिखावा है।'' स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्विति के प्रसंग में इसकी व्याख्या कीजिए।)

3 Describe the working of Direct Democracy in Switzerland How far is it success ? (B U 1963 A, 56 S, 57 A P U 55 S 56 A, 57 S All U 54, Ravishankar Univ B A (Prev ) 65)
(स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्विति की व्याख्या कीजिये। यह कहाँ तक सफल हुआ है ?)

4 Examine the working of Direct Democratic checks in Switzerland How far are they successful ? (P U 59 A B U 54 '58 S)
('स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक अवरोधों की समीक्षा कीजिये। यह कहाँ तक सफल हुआ है ?)

5 Account of the successful working of democratic institutions in Switzerland (All U 41 43, 52 55 P U 43 A, 51 S, 54 A, '58 A) Vikram Univ B A (Part II), 60 62)
(स्विटजरलैंड में प्रजातान्त्रिक संस्थाओं की सफल कार्यवाही का कारण बतलाइये।)

6 Referendum is like a shield with which the people ward of undesirable legislation and initiative is like a sword with which it cuts the way for the enactments of its own ideas into law Examine the merits and demerits of referendum and initiative
("जनमत संग्रह एक ढाल है जिसके द्वारा जनता अवांछनीय कानूनों को दूर कर सकती है तथा आरम्भण एक तलवार है जिसके द्वारा वह अपनी इच्छा अथवा विचारों को कानून बनाने के लिए मार्ग साफ करती है।'' जनमत-संग्रह और आरम्भण के गुण और दोषों की चर्चा कीजिये।)

7 Describe the working and assess the influence of Referendum and Initiative in Switzerland (B U 56 S R U 61 S P U '56 A All U '53)
(स्विट्जरलैंड में जनमत संग्रह एवं आरम्भण के प्रभाव एवं कार्यकरण का वर्णन करें।)

8 Describe the system of the initiative and the referendum in Switzerland (R U 1962 S )
(स्विटजरलैंड में प्रचलित जनमत संग्रह और आरम्भण प्रणाली का विवेचन करें।)

9 "Swiss democracy is more truly democratic than the democracy in any other country in the world Justify this statement of Lord Bryce on the basis of the distinguishing features of the democracy in Switzerland (Vikram Univ B A (Part II) 63)
("स्विटजरलैंड का प्रजातन्त्र संसार के अन्य देशों के प्रजातन्त्रों से अधिक सही अर्थों में प्रजातन्त्रात्मक है।' लॉर्ड ब्राइस के इस कथन के औचित्य को स्विटजरलैंड के प्रजातन्त्र की विशेषताओं के आधार पर सिद्ध कीजिये।

10 Define Direct Democracy How is it being worked out in Switzerland ? (Vikram Univ B A (Part II), 63)
(प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की परिभाषा दीजिये। यह स्विटजरलैंड में किस प्रकार कार्यान्वित होता है।)

11 "The advantages of direct democratic devices are more apparent than real Discuss this statement with reference to the working of democracy in Switzerland (Vikram Univ (B A Part II) 64)
( 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के लाभ वास्तविकता की अपेक्षा दिखावटी अधिक है।' उक्त कथन के सन्दर्भ में स्विटजरलैंड में प्रजातन्त्र की क्रियान्विति की विवेचना कीजिये।)

— • —

# सोवियत संघ का संविधान
# [ CONSTITUTION OF THE U. S. S R ]

*"The Constitution is looked upon as a thing to serve, not to be served or worshipped as instrument consisting at once a juristical crystallisation of existing arrangement and a basis for further institutional evolution in the State structure in accordance with changing necessities and altering situations"—*

—**Towster**

# १ सामान्य पृष्ठभूमि
## (General Background)

| | |
|---|---|
| १ समाज शास्त्र-सम्बन्धी तत्व— | 'एक पहेली' समाजशास्त्रीय तत्वों का अध्ययन की आवश्यकता भौगोलिक स्थिति, क्षेत्रफल, जनसंख्या प्राकृतिक साधन, आर्थिक एवं वैज्ञानिक प्रगति, जातियाँ, धर्म तथा भाषाएँ, अतीत से सम्बन्ध, सैद्धान्तिक आधार, संविधान के सम्बन्ध में विचार। |
| २ सोवियत संविधान का महत्व— | महान शक्तियों में एक, एक पेचीदी व्यवस्था, एक चुनौती, भारतीयों के लिए विशेष महत्व। |

## १ समाज-शास्त्र सम्बन्धी तत्व
### ( Sociological Factors )

यद्यपि गत वर्षों में सोवियत रूस और उसकी शासन व्यवस्था के बारे में काफी लिखा गया है, फिर भी यह 'एक पहेली' ( An Enigma ) है। आज भी यह एक ऐसी गुत्थी है जिसे सुलझाना और समझना एक टेढी खीर है। वर्षों के अस्तित्व के उपरान्त भी सोवियत शासन व्यवस्था का समुचित और सच्चा ज्ञान प्राप्त करना अत्यन्त कठिन है, उसका सही और सन्तुलित चित्र प्रस्तुत करना एक जटिल समस्या है। इसके अनेक कारण बतलाये जाते हैं। इसकी सबसे अच्छी व्याख्या चर्चिल के शब्द " लौह आवरण (Iron Curtain) में मिलती है। सोवियत रूस में हर विषय को अत्यन्त गुप्त रखा जाता है। देश की आन्तरिक घटनाओं एवं व्यवस्थाओं के सम्बन्ध में जो कुछ जानकारी विदेशियों को मिलती है उस पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। सोवियत लेखकों द्वारा देश की नीति या संस्थाओं के विषय में कभी आलोचनात्मक अध्ययन प्रस्तुत नहीं किया जाता, सदा प्रशंसापूर्ण शब्द ही सुनने को मिलते हैं। इसके अतिरिक्त विदेशियों को भी स्वतन्त्र रूप से देश घूमने तथा स्थल पर छान बीन करने का अवसर नहीं दिया जाता है। ब्रिटेन फ्रांस तथा अन्य प्रजातान्त्रिक देशों में कोई भी व्यक्ति देश में कहीं भी घूम सकता है तथा किसी भी प्रकार की छान-बीन कर सकता है। अतः इन देशों में किसी भी विषय के बारे में सही चित्र आसानी से मिल सकता है। लेकिन सोवियत सरकार घूमने फिरने का नियन्त्रण तथा नागरिकों और विदेशियों

'एक पहेली'।

म कम से कम सम्पर्क की नीति के कारण सावियत रूस तथा उसकी शासन व्यवस्था का सही चित्र मिलना असम्भव नही तो कठिन अवश्य हो जाता है। फिर भी कुछ ऐसे स्रोत हैं जिन पर सोवियत शासन प्रणाली की जानकारी के लिए निर्भर किया जाता है। इनमे चार स्रोत प्रमुख हैं —

(क) सरकारी प्रलेख तथा घोषणाएँ ( Official documents and pronouncements),

(ख) विदेशी भ्रमणकारियों द्वारा लिखित "मैं वहाँ था" पुस्तकें (The 'I was There' Books written by Foreigners)

(ग) सोवियत सघ से भाग हुए शरणार्थियों द्वारा विवरण (Information by Refugees from the Soviet Union), तथा

(घ) शोध सस्थाओं द्वारा शोध कार्य तथा विद्वानों द्वारा व्याख्याएँ ( Researches by Research Institutions and Interpretations by Scholars)।

लेकिन इन स्रोतों की उपयोगिता भी सीमित है। अटकलबाजी पर ही अधिकतर निर्भर रहना पडता है।

उपर्युक्त स्रोतों पर निर्भर करने के अतिरिक्त देश की शासन प्रणाली को समझने के लिए समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्वों का भी ज्ञान प्राप्त करना चाहिए। सोवियत विधि वेत्ताओं ने कहा भी है कि एक स विधान किसी राज्य की सामाजिक शक्तियों के पारस्परिक सम्बन्धों की कानूनी अभिव्यक्ति करता है। ये सामाजिक शक्तियाँ स्वय उस राज्य की भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा ऐतिहासिक परिस्थितियों एव परम्पराओं की उपज होती है। इस दृष्टिकोण से किसी भी देश के स विधान को समझने से पूर्व यह आवश्यक है कि उस देश की भौगोलिक, आर्थिक एव सामाजिक परिस्थितियों तथा ऐतिहासिक परम्पराओं का भी सक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किया जाय।

**समाजशास्त्रीय तत्त्वों के अध्ययन की आवश्यकता**

सोवियत सघ एशिया और यूरोप के उत्तरी भाग में अवस्थित है। इसकी सीमा रेखाएँ बाल्टिक महासागर से प्रशान्त महासागर तक तथा श्वेत सागर एव उत्तरी ध्रुव महासागर से कैस्पियन सागर एव कालासागर तक फैली हुई है। इसके उत्तर में उत्तरी ध्रुव महासागर, पश्चिम में पोलैंड, जेकोस्लोवाकिया तथा रूमानिया, दक्षिण में चीन, मँगोलिया और अफगानिस्तान तथा पूर्व में प्रशान्त महासागर है। यह बारह समुद्र तथा बारह देशों से घिरा हुआ है। सामुद्रिक सीमा के कारण उत्तर में ता इसे कभी भी बाह्य आक्रमण का भय नहीं रहा है तथा पूर्वी सामुद्रिक तट के कारण शत्रुओं का सदा मुँह की खानी पडी है। पश्चिम और दक्षिण की स्थलीय सीमा के कारण ही इसे नेपोलियन तथा हिटलर जैसे आक्रमणों का सामना करना पडा। लेकिन आज सीमावर्ती देशों से यह भय नहीं के बराबर है क्योंकि वे छोटे-मोटे देश रूस के अनुयायी हैं। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण ही प्रथम युद्ध के पश्चात सोवियत सघ कई बार पृथक्त्व की नीति (Policy of Isolation) को अपनाने तथा एक नयी शासन प्रणाली को जन्म देने में सफल हो सका है।

**(1) भौगोलिक स्थिति**

क्षेत्रफल के दृष्टिकोण से सोवियत सघ विश्व का सबसे बडा देश है। इसका क्षेत्रफल ८७ ०७,८७० वर्गमील है जो विश्व के $\frac{1}{6}$ भू भाग पर फैला हुआ है तथा सयुक्त राज्य अमेरिका के

क्षेत्रफल से ढाई गुना, भारत के क्षेत्रफल से आठ गुना तथा ब्रिटेन के क्षेत्रफल से सौ गुना अधिक है। क्षेत्रफल सम्बन्धी एक उल्लेखनीय बात यह है कि दूसरे राज्यों का क्षेत्रफल समान नहीं है। क्षेत्रफल की विशालता का उसके विश्व-राजनीति में अग्रणीय स्थान प्राप्त करने में बहुत बड़ा हाथ रहा है। साथ साथ आर्थिक साधनों के बाहुल्य के लिए भी यह उत्तरदायी है।

(ii) क्षेत्रफल

जनसंख्या के दृष्टिकोण से भी सोवियत संघ विश्व की महान् शक्तियों में एक है। विश्व में इसका स्थान तीसरा है सिर्फ चीन और भारत की आबादी उससे अधिक है। वर्तमान काल में इसकी जनसंख्या लगभग २१ ३०,०० ००० है। लेकिन आबादी का घनत्व सिर्फ २२ प्रति वर्गमील है जबकि अमरिका में ५०७, जापान में ६०० तथा ग्रेट ब्रिटेन में ८८८ प्रति वर्गमील है। फलस्वरूप क्षेत्रफल तथा प्राकृतिक साधनों के दृष्टिकोण से रूस की जनसंख्या बहुत कम है। अतः इङ्गलैंड, जापान, भारत या चीन की अपेक्षा इसकी आर्थिक कठिनाइयां और समस्याएँ नगण्य है तथा कुछ ही वर्षों के अन्तर्गत सामान्य जनता की आर्थिक दशा सन्तोषप्रद हो गयी है। जनसंख्या से सम्बन्धित अन्य विशेषताएँ हैं जनसंख्या में द्रुतगति से वृद्धि तथा नागरीकरण ( Urbanisation )। औद्योगीकरण के फलस्वरूप बड़े-बड़े औद्योगिक केन्द्रों तथा नगरों का विकास हुआ है, नागरिक देहाती क्षेत्रों से इन विकसित क्षेत्रों की ओर जा रहे है। औद्योगीकरण तथा नागरीकरण ने केन्द्रीकरण तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की प्रवृत्ति को बल दिया है।

(iii) जनसंख्या

प्राकृतिक साधनों (Natural resources) के दृष्टिकोण से सोवियत संघ पर प्रकृति की बड़ी कृपा है। इसमें हर प्रकार के जलवायु वाले—गर्म से गर्म और ठंडे से ठंडे भू भाग पाये जाते है। उत्तरी भाग टुंड्रा में दस महीने तक शीत ऋतु रहती है जबकि दक्षिणी प्रदेश में लम्बी ग्रीष्म ऋतु होती है। रूस में रेगिस्तान, पहाड़, पठार हरे-भरे खेत आदि सभी प्राकृतिक दशाएँ उपलब्ध है। इसका दक्षिणी भू भाग तथा पश्चिमी साइबेरिया खेती के योग्य है जिसमें हर प्रकार की उपजें—गेहूँ, राई, कपास, रबर आदि होती है। यहां हर प्रकार के पशु मिलते है। खनिज पदार्थों के सिलसिले में भी यह देश बड़ा ही भाग्यशाली है। लोहा, कोयला, सोना, चाँदी, पट्रोलियम, प्लेटिनम, रेडियम यूरेनियम, मैंगनीज इत्यादि सभी प्रचुर मात्रा में उपलब्ध है। इसका एशियाई भाग जंगलों से भरा हुआ है। इस प्रकार प्राकृतिक साधनों के दृष्टिकोण से सोवियत संघ एक सवसम्पन्न तथा आत्म निर्भर राष्ट्र है। बोल्शेविक क्रान्ति के बाद इस विशाल प्राकृतिक देन का पर्याप्त उपभोग किया गया है। फलस्वरूप आज सोवियत राज्य आर्थिक दृष्टिकोण से आत्म निर्भर तथा विश्व का द्वितीय उन्नतिशील राष्ट्र बन गया है।

(iv) प्राकृतिक साधन

प्राकृतिक साधनों से ही सम्बन्धित रूस की आर्थिक तथा वैज्ञानिक प्रगति है। नियोजित उत्पादन (Planned Production) द्वारा कृषि एवं उद्योग दोनों में ही रूस ने आश्चर्यजनक प्रगति की है। अभी तक ७ पंचवर्षीय योजनाएँ सफलतापूर्वक लागू की जा सकी है। उत्पादन के साधनों का राष्ट्रीयकरण तथा कृषि का सामूहीकरण अर्थात् उत्पादन के साधनों पर राज्य का स्वामित्व सोवियत अर्थ-व्यवस्था का आधार है। सोवियत साम्यवादी दल के २२ वें अधिवेशन में ख्रुश्चेव ने दल की २० वर्षीय योजना प्रस्तुत की जिसमें बताया गया कि अगले बीस

(v) आर्थिक एवं वैज्ञानिक प्रगति

वर्षो मे पूर्ण साम्यवादी समाज की स्थापना तथा सार्वजनिक सेवा राय की उपलब्धि होगी। इस आर्थिक प्रगति का मुख्य कारण नवीन आर्थिक व्यवस्था है जिसका आधार है अतिशक्ति के द्वारा तथा शक्तिशाली सुदृढ़ और सगठित राज्य। यह राज्य अतत अधिनायकतन्त्र का रूप धारण कर लेता है। आर्थिक प्रगति के अतिरिक्त वैज्ञानिक प्रगति भी विशेष उल्लेखनीय है। कुछ वैज्ञानिक क्षेत्रो मे तो यह विश्व का सर्वाधिक प्रगतिशील राष्ट्र हो गया है। आज वह अन्तरिक्ष मे आदमी भेज रहा है, ५० मेगाटन से भी अधिक शक्तिशाली आणविक बमो का विस्फोट कर रहा है तथा मिसाइल (Missiles) और राकेट जैसे आधुनिकतम अस्त्रो का आविष्कार कर दिया है। वैज्ञानिक प्रगति ने सोवियत राष्ट्र को विश्व का अति शक्तिशाली तथा केन्द्रीभूत राज्य बना दिया है।

सोवियत राजनैतिक व्यवस्था पर जाति समस्या का भी गहरा प्रभाव पडा है। सोवियत सघ में इस समय लगभग १८५ विभिन्न जातियाँ (Nationalities) है। विभिन्न जातिया विभिन्न धर्मावलम्बी है, विभिन्न भाषाएँ बोलती है तथा इनकी सस्कृति और उनके विकास के स्तर भी भिन्न-भिन्न हैं। महान् रूसी (Great Russians), लघु रूसी (Little Russians), श्वेत रूसी (White Russians), पोल, यहूदी तुर्क, कज्जाक, मगोल, चेक, फिन आदि जातिया पर्याप्त सख्या में रूस में निवास करती है। यहा चार धर्मों की प्रधानता है—ईसाई, इस्लाम, बौद्ध तथा यहूदी। इन धर्मों की सैकडो शाखाएँ है। यहा लगभग १४७ भाषाएँ बोली जाती हैं। इस प्रकार सोवियत सघ विभिन्न राष्ट्रीयताओ, धर्मों तथा भाषाओ का देश है। इन सबको एक प्रशासन के अधीन कर इन पर राज्य करना सोवियत सघ सरकार के लिए एक सदैव एक सिर दर्द रहा है। साम्यवादी सरकार ने एक राजनैतिक तथा आर्थिक व्यवस्था की सीमाओ के अन्तर्गत इन जातियो को पूर्ण स्वायत्तता (cultural autonomy) देकर राष्ट्रीयता की समस्या को सुलझाया है। सोवियत सरकार निश्चय ही एक बहुराष्ट्रीय (multi national) अथवा उन राष्ट्रीय (unnational) राज्य निर्मित करने में सफल हुई।

**(vi) जातियाँ, धर्म तथा भाषाएँ**

लेनिन १९१७ ई० की बाल्शेविक क्रान्ति के बारे में कहा था कि "यह अपना इतिहास तथा अपने नियमो का निर्माण कर रहा है।"[1] उसके विचार में क्रान्ति के बाद रूस के एक नये इतिहास का निर्माण होगा जिसका अतीत से कोई सम्बन्ध नही रहेगा। लेकिन, इतिहासकारो ने अतीत की परम्पराओ का स्पष्ट प्रभाव वर्तमान सोवियत व्यवस्था पर देखा है। जारो की निरकुशता की तुलना साम्यवादी दल के अधिनायकत्व से की गयी है। जारकालीन रूस की तरह आज के सोवियत सघ की नीति भी अप्रत्यक्ष उपनिवेशीकरण तथा अगल बगल के देशो को अपने प्रभाव क्षेत्र में लाना है। जारो के समान आज भी साम्यवादी नेता जनता को अधेरे में रखने की चेष्टा करते हैं। अनेक साम्यताओ के बावजूद यह कहा जा सकता है कि अधेरे अतीत (dark past) के कारण ही रूस मे साम्यवादी प्रयोग सफल हो सका है। जनता ने दुखदायी तथा पिछड़ी हुई स्थिति से ऊबकर ही साम्यवादियो के नेतृत्व को ग्रहण किया। चूँकि वहा किसी तरह की शासन-व्यवस्था की जड जम न सकी थी, इसलिए साम्यवादियो को नये सिर से एक नवीन व्यवस्था को स्थापित करने का अवसर मिल सका।

**(vii) अतीत से सम्बन्ध**

1 'It is making its own history and creating its own standards —Lenin

अन्त म, कोई भी सविधान राजनीतिक विचारधाराओ के प्रभाव से अछूता नही है और सोवियत मच पर तो यह प्रभाव सबसे अधिक स्पष्ट है। सविधान के प्रथम अनुच्छेद मे कहा गया है कि 'सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ कृषको तथा श्रमिको का एक समाजवादी राज्य है।"[1] इस राज्य के प्रमुख स्तम्भ है – समाजवाद तथा सर्वहारा वग का अधिनायकत्व। ये सिद्धान्त मार्क्सवाद-लेनिनवाद के तत्त्व है। अत, सोवियत राज्य मार्क्सवाद-लेनिनवाद का प्रयोग है। मार्क्स ने द्वन्द्वात्मक भौतिकवाद ( Dialectical Materialism ) को अपने विचारो का आधार बनाया।

(viii) सैद्धान्तिक आधार

उसने बतलाया कि सामाजिक तथा राजनीतिक ढाचे आर्थिक स्थिति के परिणाम है, इतिहास सदा से दो वर्गों के बीच लडाई का परिणाम है, वत्तमान काल मे यह द्वन्द्व बुर्जुआ ( Bourgeois ) तथा मजदूर वग मे है, अन्त मे मजदूर वग की विजय होगी तथा एक वगहीन एव राज्य-विहीन (Classless and Statel ss) समाज की स्थापना होगी। लेनिन ने मार्क्सवाद का आधुनिकीकरण किया। उसने साम्यवादी दल द्वारा क्रान्ति के नेतृत्व तथा सर्वहारा वग के अधिनायकत्व ( Dictatorship of the proletariat ) के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। अत सोवियत सविधान का उद्देश्य है—देश म सर्वहारा अधिनायकत्व की स्थापना, शोषक वग का विनाश, उत्पादन के मुख्य साधनो पर राज्य का स्वामित्व, नियोजित उत्पादन-व्यवस्था, वर्गविहीन समाज की स्थापना तथा सर्वशक्तिशाली राज्य की स्थापना।

१९३५ ई० म सिडनी तथा बिट्रीस वेब ( Sidney and Beatrice webb ) ने सोवियत शासन-व्यवस्था के आठ मूल आधारो का उल्लेख किया —

(i) उत्पादन का उद्देश्य लाभ न होना,
(ii) उत्पादन का नियोजन सामाजिक उपभोग के अनुसार होना
(iii) सामाजिक समानता—प्रत्येक व्यक्ति अपनी योग्यता के अनुसार समाज-उपयोगी काय करे,
(iv) एक नवीन प्रतिनिधित्व प्रणाली—जिसके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति का अनेक रूपो मे नागरिक, उत्पादक तथा उपभोक्ता के नाते शासन मे भाग लेना,
(v) जनता का नेतृत्व—एक व्यवसाय ( Vocation ) के रूप में तथा सुसगठित साम्यवादी दल के हाथ में,
(vi) विज्ञान की आश्चर्यजनक प्रगति एव प्रयोग,
(vii) नास्तिकता तथा,
(viii) साम्यवादी चेतना तथा नैतिकता—प्रत्येक व्यक्ति समाज का ऋणी है।

इस प्रकार सोवियत सघ की शासन व्यवस्था के पीछे अमेरिका की तरह व्यक्तिवाद (individualism) तथा भारत की तरह लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) के सिद्धान्त नही हैं, बल्कि एक नवीन सिद्धान्त हैं जो परम्परागत सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था में क्रान्तिकारी

1 "The Union of Soviet Socialist Republics is a Socialist State of workers and peasants —*Art 1*

परिवर्तन लाना चाहता है। आज विश्व की आधी जनसंख्या साम्यवादी सिद्धान्त के प्रभाव क्षेत्र में है।

संविधान के सम्बन्ध में साम्यवादी भिन्न विचार रखते हैं जो पाश्चात्य विचारधारा से एकदम पृथक् है। पाश्चात्य राजनैतिक व्यवस्था में संविधान सर्वोच्च होता है और राजनैतिक प्रशासन उनके अनुरूप ही संचालित किये जाते हैं। सोवियत शासन प्रणाली में संविधान केवल 'विजित क्षेत्र' अर्थात् सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक क्षेत्र में अब तक स्थापित संगठन और समृद्धि का निश्चित रूप से व्यक्त करने का साधन मात्र है। दूसरे शब्दों में जहाँ पाश्चात्य राज्यों में संविधान ही वह आदर्श होता है जिसके अनुरूप शासन-तंत्र चलते हैं और जिस आदर्श के निकट तक पहुँचने का प्रयत्न किया जाता है, वहाँ सोवियत प्रणाली में संविधान केवल साम्यवादी आदर्श की प्राप्ति में विकास क्रम की अवस्थाओं का चित्रित करता है। जैसे-जैसे सामाजिक आदर्शों की प्राप्ति होती जाती है, संविधान भी बदलता जाता है। इसके अतिरिक्त जहाँ पाश्चात्य संविधान केवल "शासन-यंत्र का ढाँचा" तैयार करते हैं वहाँ साम्यवादी संविधान राजनैतिक प्रशासन यंत्र के ढाँचे के साथ साथ सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के संगठन का चित्र भी प्रस्तुत करते हैं।

(१४) संविधान के सम्बन्ध में विचार

## २ सोवियत संविधान का महत्त्व

### ( Importance of the Soviet Constitution )

सोवियत संघ एक नवीन राष्ट्र है। ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका आदि देशों की तुलना में इसका जीवन काल नगण्य है। राजनैतिक दृष्टिकोण से यह सिर्फ ४९ वर्ष (१९१७ के बाद) पुराना राष्ट्र और संवैधानिक दृष्टिकोण से सिर्फ ३० वर्ष (१९३६) पुराना। फिर भी यह राष्ट्र बहुत महत्त्वपूर्ण हो गया है तथा विश्व का एक सर्वशक्तिशाली राष्ट्र बन गया है। इससे सम्बन्धित प्रचुर मात्रा में साहित्य पैदा किया गया है। इस राष्ट्र तथा इसकी शासन व्यवस्था में विश्वव्यापी दिलचस्पी ली जा रही है। इसके अनेक कारण हैं।

विश्व-राजनीति के रंगमंच पर सोवियत संघ एक नायक का पार्ट अदा कर रहा है। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् वह साम्यवादी गुट का नेतृत्व कर रहा है। आज वह राजनीतिक शक्ति की चोटी पर विराजमान है। वह विश्व की सर्वोच्च कोटि की शक्तियों में अमेरिका के समकक्ष रखा जा रहा है। अमेरिका के साथ साथ वह भी विश्व का सर्वशक्तिशाली, सर्वसम्पन्न तथा सर्वविकसित राष्ट्र है। वह आज विश्व के भाग्य का निर्णायक बन गया है। उसके एक इशारे पर विश्व की राजनीति करवट ले सकती है। अतः इतने महत्त्वपूर्ण राष्ट्र की शासन-व्यवस्था की सही जानकारी का कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

(१) महान शक्तियों में एक

सोवियत राष्ट्र तथा उसके संविधान के अध्ययन के महत्त्व का एक प्रमुख कारण है, एक नवीन सामाजिक आर्थिक तथा राजनैतिक प्रयोग। विश्व में शासन प्रणाली के सम्बन्ध में अभी तक अनेक प्रयोग हो चुके हैं और भविष्य में होंगे। लेकिन सोवियत रूस में जो प्रयोग हो रहा है वह अनूठा है। सिडनी तथा बिट्रीस वेब ने इसे नयी सभ्यता ( a new civilization ) कहा है।

यह मार्क्सवाद लेनिनवाद पर आधारित है। समाजवाद की इस भूमि मे अर्थशास्त्र तथा राजनीति शास्त्र की मौलिक मान्यताओ मे आमूल परिवर्तन लाया गया है और उत्पादन, सामाजिक सम्बन्ध तथा शासन प्रणाली के क्षेत्र म एक नयी व्यवस्था की स्थापना की गयी है। इसीलिए बोल्शेविक क्रान्ति (१९१७) की विशालता तथा प्रभाव की तुलना फ्रास की क्रान्ति (१७८९) स की गयी है। यदि यह प्रयोग सफल हुआ तो मानव इतिहास का एक नयी दिशा मे मुडना होगा।

(ii) एक महान प्रयोग

सोवियत सघ म राजनैतिक तथा प्रशासकीय ढाचा अन्य देशा की अपेक्षा बहुत जटिल तथा पचीदा (Complicated) है। इसके दो प्रमुख कारण ह—सोवियत सरकार क ऊपर अत्यधिक काय भार तथा सरकारी विभागा की अपेक्षा ऐच्छिक समुदायो का जाल बिछा हुआ है। नागरिक जीवन के हर क्षेत्र म सोवियत सरकार हस्तक्षेप करती है तथा उस पर पूर्ण-नियन्त्रण रखती ह, जैसा कि साम्यवादी देशा के अतिरिक्त अन्य किसी भी देश म नही पाया जाता है। साम्यवादी दल तथा उसके अन्तर्गत सकडो समुदाय नागरिक जीवन को नियन्त्रित करते है। फलत समाज अति समन्वित समाज ( a highly integrated society ) बन गया है। यह आधुनिक युग म अधिनायकवाद का नय रूप म प्रस्तुत करता है। अत प्रशासन के इस नय रूप का ज्ञान किसी भी व्यक्ति के लिए लाभप्रद होगा।

(iii) एक पेचीदी व्यवस्था

सोवियत शासन-व्यवस्था परम्परागत शासन प्रणालिया तथा मान्यताओ के लिए एक चुनौती ( A Challenge ) है। यह पाश्चात्य प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था के सिर्फ प्रतिकूल ही नही है बल्कि प्रत्यक धारणा का नय अथ म प्रयोग किया गया है। इसमे प्रजातन्त्र, सघ-व्यवस्था, ससदात्मक शासन, द्विसदनीय प्रणाली इत्यादि धारणाओ का व्यापक प्रयोग किया गया हे, पर विभिन्न अथ म। इतना ही नही, सोवियत रूस की व्यवस्था परम्परागत नैतिकता तथा अध्यात्मवाद का भी एक चुनौती है, क्योकि यह मनुष्य की भौतिक उन्नति का अपना चरम लक्ष्य मानता है, आध्यात्मिक उन्नति का नही।

(iv) एक चुनौती

भारतीयो के लिए सोवियत रूस तथा उसकी शासन व्यवस्था की जानकारी विशेष महत्वपूर्ण है। सिर्फ इस दृष्टि से नही कि भारत और रूस पडोसी राष्ट्र है तथा दोनो म घनिष्ठ सम्बन्ध है, बल्कि इसलिए भी कि भारत का लक्ष्य एक समाजवादी समाज की स्थापना करना है। अत सोवियत समाजवाद के सशोधन तथा परिवर्द्धित अर्थात् प्रजातान्त्रिक रूपान्तर का हमे अपनाना ह। भारत-चीन झगडे म सोवियत रूस तथा ताशकन्द समझौते म सोवियत सरकार [illegible] ने सोवियत सघ तथा भारत को बहुत निकट ला दिया है।

(v) भारतीयो के लिए विशेष महत्त्व

## साराश

**समाजशास्त्र सम्बन्धी तत्त्व** —यद्यपि गत वर्षो में सोवियत रूस तथा उसकी शासन-व्यवस्था के बारे में काफी लिखा गया है, फिर भी यह एक 'पहेली' ( Enigma) है।

इसके समाज शास्त्र के तत्वों क अन्तर्गत उसकी भौगोलिक स्थिति, क्षेत्रफल, जनसख्या, प्राकृतिक साधन, आर्थिक एव वैज्ञानिक प्रगति, जातिया, धर्म तथा भाषाए, अतीत से सम्बन्ध, सैद्धान्तिक आधार तथा संविधान के सम्बन्ध में विचार का अध्ययन किया जा सकता है।

महत्त्व सोवियत सविधान के महत्त्व के निम्नलिखित कारण हैं, 'महान् शक्तियों' में एक महान् प्रयोग, एक पेचीदी व्यवस्था एक चुनौती तथा भारतीयों के लिए विशेष महत्वपूर्ण ।

## Questions

1 Mention the sociological factors behind the Soviet Constitution
(सोवियत सविधान के अध्ययन के महत्त्व पर प्रकाश डालें । )

2 "There is a close conection between a country's geography and its political fortunes Explain it with reference to the Soviet Union
( "किसी देश की राजनीतिक दशा तथा उसकी भौगोलिक स्थिति मे बहुत घनिष्ठ सम्बन्ध है ।" इस उक्ति की व्याख्या सोवियत सघ के सम्बन्ध मे कीजिये । )

3 Discuss the importance of the study of the Soviet Constitution
( सोवियत सविधान के पीछे समाजशास्त्रीय तत्वो का विवरण दीजिये । )



"*The draft of the new constitution is a summary of the path that has been traversed a summary of the gains already achieved. In other words it is registration and legislative embodiment of what has already been achieved and won in actual fact.*"—Stalin

# २. संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
## (Historical Background of the Constitution)

| | | |
|---|---|---|
| १ | परिचय— | |
| २ | ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त— | जारशाही का आरम्भ, रोमनोव वंश का शासन, १९०५ के सुधार। |
| ३ | क्रांति— | १९१७ की मार्च क्रांति, १९१७ की अक्टूबर क्रांति। |
| ४ | संविधान का निर्माण— | १९१८ का संविधान, १९२९ का संविधान, १९३६ का संविधान। |
| ५ | संशोधन तथा विकास— | संवैधानिक विकास, अन्य विकास, नया संविधान। |

### १ परिचय
### (Introduction)

सोवियत संघ के संविधान का विकास ... संविधानों के इतिहास से भिन्न है। किसी भी देश के संविधान का विकास अतीत की घटनाओं तथा परम्पराओं से प्रभावित होता है। कोई-न-कोई बड़ी भूतकालीन संवैधानिक व्यवस्था वर्तमानकालीन संवैधानिक व्यवस्था का अवश्य जोड़ती है। लेकिन, सोवियत संघ के संविधान की यह अदभुत विशेषता है कि अपने पूर्वज, अर्थात् जारशाही काल की राजनैतिक संस्थाओं से उसका कोई मेल नहीं मिलता। आधुनिक सोवियत शासन-व्यवस्था एकदम नवीन है। फिर भी, इस समझने के लिए अतीत की घटनाओं तथा राजनीतिक संस्थाओं का समुचित ज्ञान आवश्यक है। सोवियत संविधान के ऐतिहासिक विकास को चार चरणों में बाँटा जा सकता है —

(क) ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त (Historical Antecedents)—१९१७ ई० तक,

(ख) क्रांति (Revolution)—१९१७ ई०

(ग) संविधान का निर्माण (Framing of the Constitution)—१९१८ ई० से १९३६ ई० तक,

(घ) संशोधन तथा विकास (Amendment and Development)—१९३६ ई० से आज तक।

## (२) ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त
### (Historical Antecedent)

रूस एक नया राष्ट्र है, ग्रीस और रोम की तरह एक प्राचीन राष्ट्र नहीं है और न तो यह

सभ्यता का सभी केन्द्र ही रहा है। जिन दिनों रोम और ग्रीस सभ्यता की चरम सीमा पर थे, रूस एक असभ्य देश था। उसकी जानकारी विश्व के लोगों को एकदम नहीं थी। वास्तव में, रूस का इतिहास ८६२ ई० से आरम्भ होता है जबकि वाईकिंग वंश के एक राजकुमार ने रूस पर अपना प्रभुत्व स्थापित कर लिया। इस वंश ने १२४० ई० तक राज्य किया। तेरहवीं शताब्दी में तातार शासकों के अधीन यह देश आ गया। पन्द्रहवीं शताब्दी के मध्य में एक रूसी सरदार ने तातार-प्रभुत्व से मुक्ति दिलायी और देश का एकीकरण किया। इस वंश के ईवान-चतुर्थ (Ivan IV) ने जार की उपाधि ग्रहण की। इस प्रकार पन्द्रहवीं शताब्दी में जारशाही का प्रारम्भ हुआ। जार निरंकुश तथा स्वेच्छाचारी शासक थे।

**जारशाही का आरम्भ**

१९१३ ई० में माईकल रोमनोव रूस के राजसिंहासन पर बैठा और रोमनोव वंश की नींव पड़ी। तब से लगभग ३०० वर्षों तक यह वंश सत्तारूढ़ रहा। इस वंश के सबसे विख्यात शासक पीटर महान (Peter the Great) और कैथरीन महान (Catherine the Great) थे, जिन्होंने वर्तमान रूस का निर्माण किया, इसकी सीमा को बढ़ाया तथा औद्योगीकरण किया। अन्य शासक जो सत्तारूढ़ हुए वे थे अलेक्जेंडर प्रथम, निकोलस प्रथम, अलेक्जेंडर द्वितीय, अलेक्जेंडर तृतीय और निकोलस द्वितीय। इसमें अलेक्जेंडर द्वितीय (१८५५-१८८१) का शासनकाल सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है। इस काल में साम्राज्य का विस्तार हुआ तथा तीन उल्लेखनीय सामाजिक एवं प्रशासकीय सुधार किये गये—(१) अर्द्ध-दासों को मुक्ति प्रदान करना, (२) दीवानी तथा फौजदारी न्यायालयों की स्थापना तथा (३) स्थानीय प्रशासनीय संस्थाओं की स्थापना। सभी जारों का शासन निरंकुश तथा प्रतिक्रियावादी था।

**रोमनोव वंश का शासन**

उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में औद्योगिक क्रान्ति के परिणामस्वरूप यूरोप के अन्य देशों की तरह रूस में मध्यम वर्ग (middle class) का सृजन होने लगा जिसने स्वतन्त्रता तथा संवैधानिक सरकार के आन्दोलनों का नेतृत्व किया। १८९८ ई० में रूसी सामाजिक प्रजातन्त्रवादी दल (Russian Social Democratic Party) का जन्म हुआ। शीघ्र ही यह दल दो भागों में विभक्त हो गया—एक अतिवादी, जो बोल्शेविक (Bolsheviks) कहलाये और दूसरी नरम विचार वाले, जो मेन्शेविक (Mensheviks) कहलाये। १९०५ ई० में जापान जैसे छोटे देश के हाथों रूस को मुँह की खानी पड़ी। देश की मानहानि ने क्रान्तिकारियों को अवसर प्रदान किया। देश में विद्रोह की लहर दौड़ पड़ी। निकोलस द्वितीय को बाध्य होकर १९०५ ई० का एक घोषणा (Manifesto) प्रचलित करनी पड़ी जिसमें उसने अपनी प्रजा को भाषा, धर्म तथा अन्य प्रकार की स्वतन्त्रताएँ प्रदान करने का वचन दिया और साथ ही एक रूसी संसद ड्यूमा (Duma) के निर्वाचन की भी घोषणा की। रूस के इतिहास में यह घटना महत्त्वपूर्ण है लेकिन इसे क्रान्ति (Revolution) कहना अतिशयोक्ति होगी। जनतन्त्र की दिशा में यह प्रयोग सफल न हुआ। निर्वाचन की ऐसी पद्धति अपनायी गयी कि ड्यूमा जार के हाथ में कठपुतली बन गया। फिर भी, इसका महत्त्व क्रान्तिकारियों के लिए एक प्रेरक शक्ति के रूप में बना रहा।

**१९०५ ई० के सुधार**

## (२) क्रांति
## (Revolution)

१९०५ ई० को क्रान्ति की ज्वाला कुछ दिनों के लिए शान्त भले ही हो गया, लेकिन उसकी

चिनगारी सुलगती ही रही। प्रथम विश्वयुद्ध के मध्य में इस चिनगारी ने विकराल रूप धारण कर लिया और जारशाही को सदा के लिए निगल गयी। यद्यपि १९१७ ई० की बोल्शेविक क्रान्ति का आगमन एक विस्मयकारी तथा आकस्मिक घटना थी, लेकिन इसकी पृष्ठभूमि सैकड़ों वर्षों से तैयार हो रही थी।

**१९१७ ई० की मार्च क्रान्ति**

१९१७ ई० से पूर्व रूस की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक दशा वही थी जो फ्रांस की १७८९ ई० में क्रान्ति के समय थी। लोगों की सामाजिक तथा आर्थिक दशा बहुत बुरी थी, साधारण लोगों का जीवन स्तर बहुत खराब था, उनकी शिक्षा तथा स्वास्थ्य का कोई प्रबन्ध न था। महामारी और भुखमरी का प्रकोप था। राजनैतिक दृष्टिकोण से भी रूस यूरोप के देशों में शताब्दियों पीछे था। जबकि अन्य देशों में राजनैतिक विकास प्रजातन्त्र की ओर गतिमान था। रूस इसके विपरीत निरकुंशतावाद की दशा में। फलतः जनता में असन्तोष फैल रहा था। दूसरी ओर प्रथम विश्वयुद्ध में रूस की हार पर हार हो रही थी। क्रान्तिकारियों ने सुअवसर देख ७ मार्च, १९१७ ई० को विद्रोह आरम्भ कर दिया। सैनिक तथा अन्य सरकारी पदाधिकारी भी क्रान्तिकारियों से जा मिले। प्रतिकूल परिस्थितियों को देखकर जार को राजसिंहासन का परित्याग करना पड़ा।

जारशाही के स्थान पर एक स्थायी सरकार ( Provisional Government ) की स्थापना की गयी। यह सरकार मध्यमवर्गीय समुदायों और नरमदलीय समाजवादियों के सहयोग से बनी थी। इस सरकार का लक्ष्य था, एक उदारवादी प्रजातन्त्र (Liberal Democracy ) की स्थापना करना। यह सरकार व्यक्तिगत सम्पत्ति तथा युद्ध को जारी रखने के पक्ष में थी। अतः जनता इससे असन्तुष्ट थी। इसके अलावे बोल्शेविक लेनिन के नेतृत्व में जनता की रोटी और कपड़े की तत्कालीन समस्या को सुलझाने की प्रतिज्ञा कर रहे थे तथा मार्क्सवाद के प्रचार द्वारा भूखी और नंगी जनता को अपनी ओर आकर्षित कर रहे थे। वे जनता को समानता तथा जन-राज्यों के सुनहले दृश्य दिखा रहे थे। अन्त में, बोल्शेविकों ने २६ अक्टूबर, १९१७ ई० को अस्थायी सरकार को उलट दिया। इस प्रकार १९१७ ई० की क्रान्ति के माध्यम से रूस का शासन बोल्शेविक साम्यवादियों के हाथ में आ गया।

**१९१७ ई० की अक्टूबर क्रान्ति।**

## (४) संविधान का निर्माण

### ( Framing of the Constitution )

क्रान्ति के बाद साम्यवादियों के समक्ष कई संवैधानिक प्रश्न उठ खड़े हुए, जैसे —राज्य दुर्बल हो या प्रबल, स्थानीय संस्थाओं की क्या स्थिति हो संघवाद को किस रूप में अपनाया जाय तथा साम्यवादी दल का राज्य में क्या स्थान हो ? इन संवैधानिक प्रश्नों को साम्यवादियों ने तीन क्रमों में सुलझाया —

(क) १९१८ ई० का संविधान।
(ख) १९२४ ई० का संविधान।
(ग) १९३६ ई० का संविधान।

**(क) १९१८ ई० का संविधान**

१९१८ ई० का संविधान साम्यवादी रूस का पहला संविधान है। इसके प्रारूप का निर्माण एक आयोग ने किया। इस आयोग का सर्डिलोव अध्यक्ष था तथा स्टालिन और बुखारिन सदस्य। पाँचवीं अखिल रूसी सोवियत कांग्रेस (Fifth All Russian Congress of Soviets ) के अनुमोदन के पश्चात् जुलाई, १९१८ में इसे लागू किया गया। वास्तव में यह केवल

सोवियत समाजवादी संघीय रूसी गणराज्य ( Russian Federation of Soviet of Socialist Republic) का संविधान था।

इस संविधान म निम्नलिखित प्रमुख विशेषताएँ थी —

(१) संविधान में यह स्वीकार किया गया कि राज्य की सम्प्रभुता सोवियतो म निहित होगी जिसकी संस्थापना शासन-संचालन के लिए स्थानीय एवं केन्द्रीय सभी स्तरो पर की जायगी।

(२) संविधान का उद्देश्य एक समाजवादी राज्य की स्थापना करना और सब देशो में समाजवाद का विजय कराना है।

(३) एक अखिल रूसी सोवियत कांग्रेस ( All-Russian Congress of Soviets of Workers, Peasants, Cossacks and Red Army Deputies ) की व्यवस्था की गयी। यह देश की केन्द्रीय विधान सभा थी। इसकी सदस्य संख्या १२०० थी। सदस्यो का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप मे वर्गीय निर्वाचन प्रणाली द्वारा होता था। केन्द्रीय सोवियत का निर्वाचन प्रान्तीय सोवियतो द्वारा, प्रान्तीय सोवियत का जिला सोवियतो द्वारा, जिला सोवियतो का ग्राम या नगर सोवियत द्वारा और ग्राम या नगर सोवियत का जनता द्वारा निर्वाचन किया जाता था। इस प्रकार देश के प्रशासन के लिए सोवियतो का एक सीढ़ीनुमा ( Hierarchical ) क्रम था।

(४) पूँजीपतियो, पादरियो, कुलको तथा जारशाही से सम्बन्धित अन्य व्यक्तियो को राजनीतिक अधिकार से वंचित कर दिया गया।

(५) एक केन्द्रीय कार्यकारिणी ( All Russian Central Executive Committee ) का भी व्यवधान था जिसका निर्वाचन अखिल रूसी सोवियत कांग्रेस करती थी। इसमे २०० सदस्य होते थे। ३० सदस्यो की इसकी एक अन्य छोटी समिति थी, उसे प्रेजिडियम (Presidium ) कहा गया। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के आदेशानुसार-शासन संचालन करने के लिए एक जन प्रबन्धिका परिषद ( Council of People's Commission ) थी जिसके सदस्य विभिन्न शासन विभागो के प्रमुख होते थे।

(६) संविधान म मनुष्य के कतिपय मौलिक अधिकारो की घोषणा की गयी थी। इसके लिए संविधान के साथ ही यह प्रस्तावना भी जोड़ दी गयी थी जिसकी नाम 'श्रमिक और शोषित जनता के अधिकारो की घोषणा' ( The Declaration of the Right of the Working and Exploited People ) बताया गया था।

(७) साम्यवादी रूस के प्रथम संविधान की एक अन्य विशेषता उसकी संघात्मक पद्धति थी। विभिन्न जातियो को स्वायत्त प्रशासकीय इकाइयो के रूप मे संगठित किया गया। इन अवयवी एककों का संयोग मुक्त और ऐच्छिक था, उन्हें संघ से पृथक होने का अधिकार था। लेकिन यहाँ उल्लेखनीय है कि अवयवी एककों को सोवियत कांग्रेस या केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति में कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नही हुआ। इस संघ राज्य का नाम रूसी समाजवादी संघीय सोवियत गणराज्य ( R S F S R ) रखा गया।

१९२४ ई० मे साम्यवादी रूस के दूसरे संविधान का निर्माण हुआ। १९२२ ई० में तीन अन्य गणराज्य ह्वाइट, यूक्रेन तथा ट्रांसकाकेशिया रूसी गणराज्य के साथ मिल गये और इन्होंने सोवियत संघ ( Union of Soviet Socialist Republic ) की नींव डाली। इसके अतिरिक्त देश म आन्तरिक शान्ति कायम हो चुकी थी तथा बाह्य आक्रमण का भय घट गया था। कई देशो से इसे वैधानिक मान्यता भी मिल चुकी थी। इन सब महत्त्वपूर्ण परिवर्तनो के

कारण यह आवश्यक हो गया कि एक नये संविधान की रचना की जाय। एक संविधान आयोग की स्थापना की गयी जिसने संविधान का प्रारूप तैयार किया। ३१

**(ख) १९२४ ई० का संविधान**

जनवरी १९२४ ई० को सोवियत संघ की द्वितीय सोवियत कांग्रेस (Second Congress of Soviets of the U S S R) ने इसे स्वीकृति दे दी। इस संविधान की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित थी —

(१) १९२४ ई० का संविधान १९१८ ई० के संविधान का विस्तृत तथा परिवर्द्धित रूप था। इस संविधान मे संविधानात्मक व्यवस्था को और व्यापक रूप दिया। केन्द्रीय सरकार तथा गण राज्यो मे शक्ति तथा अधिकारो का विभाजन कर दिया गया। अमेरिका के समान विनिर्दिष्ट शक्तियाँ (Specified powers) केन्द्रीय सरकार को दी गयी थी और अवशिष्ट शक्तियाँ अवयवी राज्यो को। अवयवी राज्यो को केवल स्थानीय एव सास्कृतिक स्वायत्तता प्रदान की गयी थी। इनकी सख्या ७ थी। १९१८ ई० के संविधान म सघीय शासनांगो को 'अखिल रूसी' (All Russian) शब्द से सम्बोधित किया गया था। १९२४ ई० के संविधान म उन्हे सघीय (All Union) शब्द से सम्बोधित किया गया।

(२) १९१८ ई० मे संविधान के नये संविधान द्वारा श्रमिको का शासन स्थापित किया गया तथा पूँजीपति, व्यक्तिगत व्यापारी आदि को मताधिकार से वंचित कर दिया गया।

(३) सघ सरकार के पाँच मुख्य प्रशासकीय अङ्ग थे —

**(क) केन्द्रीय सोवियत कांग्रेस (Congress of Soviets of the U S S R.)**— इनका अधिवेशन बहुत ही सूक्ष्म काल के लिए तथा लम्बे अवकाश के पश्चात् होता था। इसमे देश की समस्त विधायी शक्तियाँ निहित थी।

**(ख) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति (Union of Central Executive Committee)**—सोवियत कांग्रेस के अवकाश-काल म इनकी समस्त विधायी एव कार्यपालिका शक्तियो का प्रयोग यह समिति करती थी। इसमे दो सदन थे—सघीय सोवियत (Soviet of Union) और राष्ट्रीयताओ की सोवियत (Soviet of the Nationalities)।

**(ग) प्रेजिडियम ( Presidium )**—केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का अधिवेशन भी अल्पकाल के लिए होता था। अत, अन्तरिम काल म इसकी शक्तियो का प्रयोग एक अन्य समिति करती थी। इसे प्रेजिडियम कहा जाता था। अन्तरिम काल म कार्यकारिणी समिति के सब अधिकार इसे मिल जाते थे। इसका निर्वाचन समिति ही करती थी।

**(घ) केन्द्रीय जनप्रबन्धक परिषद् (Council of People's Commissariat)**— पाश्चात्य संविधानो के दृष्टिकोण से यह एक मन्त्रि परिषद के रूप मे कार्य करती थी। सभी प्रशासकीय अधिकार (Executive powers) इसे दिये गये थे। यह अपने कार्यों के लिए केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति तथा प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी था। इसके १५ सदस्य कार्यकारिणी समिति द्वारा नियुक्त होते थे।

**(ङ) सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)** सोवियत सघ के एक सर्वोच्च न्यायालय की भी स्थापना की गयी। यह सोवियत कांग्रेस का ही एक अङ्ग था।

(४) इकाई गणराज्यो मे भी केन्द्रीय शासन के समान सोवियत शासन-पद्धति को अपनाया गया। यहाँ भी सोवियत कांग्रेस, कार्यकारिणी समिति, प्रेजिडियम, मन्त्रि परिषद् आदि की व्यवस्था

थी। गणराज्यो के अधिकार महत्त्वपूर्ण नही थे। उन्हे सिर्फ स्थानीय एव सास्कृतिक स्वायत्तता प्राप्त थी।

प्रथम सविधान के समान द्वितीय सविधान का कार्य काल भी अल्प ही रहा। नव आर्थिक नीति (New Economic Policy) तथा पचवर्षीय योजनाओ ने रूस की आर्थिक व्यवस्था म क्रान्तिकारी परिवर्तन लाया। प्रथम तथा द्वितीय पचवर्षीय योजनाओ के फलस्वरूप सोवियत सघ समाजवाद की दिशा मे द्रुतगति से बढने लगा। प्रशासन सामाजिक तथा आर्थिक सगठन, साहित्य, विज्ञान कला, दर्शन आदि सब के-सब साम्यवादी सिद्धाता के अनुसार पुन सगठित तथा पुन प्रतिपादित किये गये। सोवियत सघ से पूँजीपति तथा शोषक वर्ग पूर्णतया लुप्त हो गये। समाज मे किसान मजदूरो का राज्य हो गया। विज्ञान, कला तथा साहित्य मे बडी प्रगति हुई। इस बीच मे कई अन्य गणराज्यो की स्थापना हुई। १९३६ ई० तक ११ गणराज्य सोवियत सघ के सदस्य हो गये। इस प्रकार रूस की आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिस्थितियो म इतना परिवर्तन हुआ कि यह आवश्यक समझा गया कि राजनीतिक व्यवस्था में भी उसके अनुकूल परिवर्तन किया जाय। अत १९२४ के सविधान म परिवर्तन आवश्यक हो गया लेकिन नये सविधान के निर्माण के पीछे प्रोपगण्डा तथा तत्कालीन अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति का हाथ अधिक पाया जाता है।[1]

**(ग) १९३६ का सविधान**

१९३५ ई० मे सोवियत काग्रेस के आदेशानुसार एक सवैधानिक आयोग (Constitutional Commission) की स्थापना की गयी। इसमें ३१ सदस्य थे तथा इसका अध्यक्ष स्तालिन था। उसे आदेश दिया गया कि वह ऐसे सविधान की रचना करे जो अधिक प्रजातन्त्रवादी तथा सामाजिक सिद्धान्ता पर आधारित हो। निम्नलिखित सिद्धान्ता का भावी सविधान का आधार बनाया गया —

(१) सीमित मताधिकार के स्थान पर वयस्क मताधिकार, अर्थात प्रत्येक नागरिक को समान रूप मे मताधिकार की व्यवस्था।

(२) परोक्ष निर्वाचन प्रणाली के आधार पर प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था।

(३) खुले मतदान स्थान पर गुप्त मतदान प्रणाली की व्यवस्था।

(४) नवीन सामाजिक तथा आर्थिक परिस्थितियो के अनुकूल राजनीतिक सस्थाओ की व्यवस्था।

आयोग ने काफी परिश्रम के बाद सविधान का एक प्रारूप तैयार किया और १ जून, १९३६ ई० को उसे प्रेजिडियम के समक्ष प्रस्तुत किया। सविधान पर विचार करने के लिए देश भर में सोवियतो तथा अन्य सगठनो की बैठकें हुई जिन्होने लगभग ५,२७,००० सशोधन प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये। विशिन्स्की ने कहा है कि "प्रारूप पर वाद विवाद सोवियत प्रजातन्त्र की सर्वोत्कृष्ट

---

1 "It was cogitated to pass out some honey cakes' during the Great purge by Stalin "and to impress democratic governments at a time when the Soviet enemies Hitler and Mussolini, were in high fettle and when (later) a horrible civil war had burst out in Spain, under onslaught by Franco's Fascist
—Finer

प्रारूप पर आठवी सघीय सोवियत काग्रेस (VIII Congress of the Soviet of the U S S R ) ने विचार किया। इस सभा मे २०१६ प्रतिनिधि थे जो ६३ जातियो के थे। इसमे प्राय सभी वर्ग के लोग थे। लेकिन सभी सदस्य साम्यवादी विचाराधारा के थे तथा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से साम्यवादी दल से सम्बन्धित थे। दिसम्बर, १९३६ ई० म सोवियत कांग्रेस ने ४३ सशोधनो के साथ सविधान के प्रारूप को स्वीकार कर लिया।

यह सविधान 'स्टालिन सविधान' ( Stalin Constitution ) के नाम से प्रसिद्ध है क्योकि सविधान का प्रारूप तैयार करने, कांग्रेस मे उस पर विचार-विमर्श करने तथा कांग्रेस द्वारा उसको स्वीकृति दिलाने मे स्टालिन का मुख्य हाथ था।

## (घ) सशोधन तथा विकास (Amendments and Developments)

सवैधानिक विकास। सोवियत विधि-वेत्ताओ के अनुसार सविधान देश की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक अवस्थाओ की अभिव्यक्ति है। जैसे-जैसे इन अवस्थाओ म परिवर्तन होता है, वैसे वैसे सविधान म भी परिवर्तन आवश्यक है। यद्यपि आज भी सोवियत सघ म १९३६ ई० का स्टालिन सविधान ही लागू है, लेकिन उसमे अनेको बार सशोधन किये गये है। मौलिक परिवर्तन कभी नही किये गये।

सघीय व्यवस्था तथा अवयवी एकको की शासन व्यवस्था म कई बार परिवर्तन लाये गये। महायुद्ध के फलस्वरूप सोवियत सघ के प्रदेश तथा जनसख्या म वृद्धि हुई। पश्चिमी युक्रेन तथा पश्चिमी ह्वाइट रूस क्रमश युक्रेन तथा ह्वाइट रूस मे मिल गये। इसके अतिरिक्त ८ नये गणराज्य सोवियत सघ म सम्मिलित हुए। सघ म कुल मिलाकर १६ गणराज्य हो गये। इन गणराज्यो के शासन तथा सगठन मे समय समय पर अनेक परिवर्तन किये गये। १९४४ ई० में सविधान में सशोधन द्वारा प्रेजिडियम की रचना और सगठन सम्बन्धी कुछ सशोधन किया गया और काउन्सिल आफ पिपुल्स कमिसार्स (Council of Peoples' Commissars) में भी कुछ परिवर्तन किया गया। २८ फरवरी, १९४७ ई० को सोवियत सघ की सुप्रीम सोवियत ने सविधान का पुनर्निरीक्षण किया। कुछ धाराओ मे सशोधन लाया गया। प्रेजिडियम के अतिरिक्त सदस्यो की सख्या घटा कर ५ कर दी गयी इसकी पूर्ण सख्या ३३ हो गयी। कौंसिल ऑफ पिपुल्स कमिसार्स का नाम मन्त्रि परिषद (Council of Ministers) रख दिया गया। श्रमिको के काम के घटे आठ से घटाकर सात कर दिये गये। अवयवी गणराज्यो को स्वतन्त्र सैनिक दस्ते रखने तथा विदेशी देशो से दौत्य सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार प्रदान किया गया। हाल में ही कालो फिनिश गणतन्त्र को रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणतन्त्र मे मिला दिया गया। अत अब सोवियत सघ में केवल १५ सघीय गणराज्य रह गये है। १९५० ई० में भी सविधान में कतिपय सशोधन लाये गये।

---

1 "In the discussion by all the people of the draft of fundamental law of our State—the Stalian Constitution—Soviet democracy found its most brilliant expression" —*Vyshinsky*

सोवियत संघ में स्टालिन की मृत्यु के बाद कुछ परिवर्तन आये हैं। स्टालिन अपने शासन काल में राज्य का सर्वोच्च शासक बन गया। दल में भी उसका स्थान सर्वोपरि था। वस्तुतः देश पर उसका एकछत्र राज्य हो गया था। सोवियत संघ में व्यक्तित्व का राज्य था (Cult of personality)। परन्तु मार्च १९५३ ई० में स्टालिन की मृत्यु के उपरान्त स्टालिनशाही के विरुद्ध प्रतिक्रिया प्रारम्भ हुई। पहले स्टालिन को जनता का नेता कहा जाता था। लेकिन अब उसे एक तानाशाह कहा जाने लगा आज स्टालिन राज्य (Cult of Stalin) की घोर निन्दा की जाने लगी और दल राज्य (Cult of the Party) पर जोर दिया जाने लगा। १८ फरवरी, १९५६ ई० को साम्यवादी दल के कांग्रेस में अनस्तास मिकोयन (Anstas Mikoyan) ने कहा कि बीस वर्षों तक सोवियत संघ में सामूहिक नेतृत्व के स्थान पर व्यक्तिगत नेतृत्व शासन संचालन करता रहा। इसी कांग्रेस में ख्रुश्चेव (Krushchev) ने कहा कि स्टालिन मार्क्सवाद तथा लेनिनवाद (Marxism and Leninism) के सिद्धान्तों से पथभ्रष्ट हो गया था। कांग्रेस में व्यक्तिगत नेतृत्व (Individual leadership) के स्थान पर सामूहिक नेतृत्व के सिद्धान्त (Collective leadership) को साम्यवाद के अनुकूल माना गया। अक्टूबर, १९६१ ई० में आयोजित साम्यवादी दल के २२ वें कांग्रेस में भी ख्रुश्चेव ने स्टालिनशाही तथा व्यक्तित्व राज्य के विरुद्ध नारा बुलन्द किया तथा सामूहिक नेतृत्व पर जोर दिया। स्टालिनशाही के विरुद्ध प्रतिक्रिया तब अपनी सीमा पर पहुँच गयी, जब हाल में ही उसके शव को लेनिन के शव की बगल से हटाकर क्रेमलिन से बाहर गाड़ दिया गया।

**अन्य विकास।**

हाल में ही सोवियत संघ में अन्य दो विकास परिलक्षित हो रहे हैं— दल विरोधी समुदाय (Anti party group) के विरुद्ध जेहाद तथा 'दल की बीस वर्षीय योजना' (Party's 20 years Programme)। स्टालिन की बारह सोवियत संघ में ख्रुश्चेव के व्यक्तित्व का राज्य कायम हुआ। ख्रुश्चेव अपने विरोधियों—बुलगानिन, मालेनकोव, मोलोतोव, कागनोविच, वारशिलोव आदि को दल तथा सरकार से बाहर निकाल फेंकने में सफल हुआ तथा इन नेताओं को दल विरोधी करार देकर इनके विरुद्ध कड़ी कार्रवाई की गयी। साम्यवादी दल के २२ वीं कांग्रेस में ख्रुश्चेव ने दल की २० वर्षीय योजना प्रस्तुत की जिसमें कहा गया है कि २० वर्षों के अन्दर सोवियत संघ में पूर्ण साम्यवादी समाज (Communist Society) का निर्माण हो जायगा। बीस वर्षों के अन्दर औद्योगिक वस्तुओं का उत्पादन छः गुना तथा उपभोग्य वस्तुओं का उत्पादन पाँच गुना बढ़ जायेगा। सभी लोगों को निःशुल्क चिकित्सा, शिक्षा तथा वासस्थान मिलेगा। ख्रुश्चेव के अनुसार दल का यह कार्यक्रम लेनिन द्वारा प्रस्तुत १९०० ई० के कार्यक्रम को स्थानान्तरित करता है। बीस वर्ष के इस काल को ख्रुश्चेव ने 'साम्यवाद का निर्माण काल' (Period of building of Communism) कहा। लेकिन ख्रुश्चेव की पदच्युति के बाद पुनः सामूहिक नेतृत्व का युग आया और ख्रुश्चेव द्वारा प्रस्तावित कार्यक्रम खटाई में पड़ गया।

**नया संविधान।**

स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् उपर्युक्त राजनीतिक तथा आर्थिक विकास के कारण यह आशा की जाती है कि निकट भविष्य में सोवियत संघ के नये संविधान का निर्माण अवश्य होगा। १७ अक्टूबर, १९६१ ई० को ख्रुश्चेव ने साम्यवादी दल के २२ वीं कांग्रेस के समय यह घोषणा की कि सोवियत संघ का नया संविधान कुछ ही दिनों में लोगों के सामने आयगा। यह संविधान 'साम्यवाद निर्माण काल' (The period of the building of Communism) में सोवियत [illegible] की विशिष्टताओं को

अभिव्यक्ति होगी। ख्रुश्चेव ने आगे बतलाया कि इस सम्बन्ध में लेनिन के सिद्धातो तथा सामूहिक नेतृत्व के सिद्धान्त को ध्यान में रखा जायगा। नये सविधान के प्रारूप के बारे में कोई प्रगति नही हुई। ख्रुश्चेव की पदच्युति के बाद शायद ही नया सविधान तैयार हो सके।

## साराश

सोवियत सघ के सविधान का विकास अन्य देशों से इस माने में भिन्न है कि अतीत की घटनाओं तथा परम्पराओं से वह प्रभावित नहीं है।

इसके ऐतिहासिक विकास को चार चरणों में बाटा जा सकता है—

(क) ऐतिहासिक पूर्वगामी वृत्तान्त (*Historical Antecedents*) १९१७ ई० तक।

(ख) क्रान्ति (Revolution) १९१७ ई० तक।

(ग) संविधान का निर्माण (Framing of the Constitution) १९१८ ई० से १९३६ तक।

(घ) संशोधन तथा विकास (Amendment and Development) १९३६ ई० से आज तक।

## प्रश्न

1 Discuss the historical and constitutional heritage of the Soviet Russia
(सोवियत रूस की ऐतिहासिक तथा सवैधानिक विरासत का विवरण दीजिये।)

2 Trace the constitutional devolepment of the Soviet Russia till to day
आज तक सोवियत रूस में सवैधानिक विकास का वणन कीजिये।)

3 Describe the historical background against which the Dictatorship of the proletariat was established in the U S S R
(सोवियत सघ में सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का वणन कीजिये।)

4 Discuss the main features of the 1918 and 1924 Constitutions of the Soviet Russia
(सोवियत रूस के १९१८ तथा १९२४ के सविधानो की मुख्य विशेषताओ को बतलाइये)

१००

"*The Union of the Soviet Socialist Republics is a Socialist State of Workers and Peasants*"
—Art 1

३

# सविधान की विशेषताएँ
## ( Salient Features of the Constitution )

| | |
|---|---|
| परिचय— | सोवियत सघ म एक सविधान है । |
| सविधान के तत्त्व— | १९३९ का लिखित सविधान, विधियाँ परम्पराएँ तथा अभिसमय, साम्यवादी साहित्य नेताओ की इच्छा । |
| सविधान की विशेषताएँ— | स्टालिन के अनुसार सविधान की विशेषताएँ, लिखित सविधान, परिवर्तनशीलता, सविधान की सर्वोच्चता, ससद की प्रधानता, सघात्मक व्यवस्था, शक्ति-पृथक्कता का सिद्धान्त, समाजवादी व्यवस्था जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद नागरिकों के अधिकार और कर्त्तव्य, एकदलीय व्यवस्था, दल तथा शासन का समन्वय प्रेजिडियम का अनोखापन, सोवियत न्यायपालिका, निष्कर्ष । |
| सविधान ससदीय है या अध्यक्षात्मक—व्यवस्था । | ससदात्मक नही, अध्यक्षात्मक नही, एक नयी |

## १ परिचय
### ( Introduction )

अनेक अतिवादी आलोचको का कहना है कि सोवियत सघ मे कोई सवैधानिक व्यवस्था ही नही है । 'सोवियत शासन व्यवस्था' शब्द का वे हास्यास्पद तथा निरर्थक समझते हैं । सोवियत सघ को एक 'पुलिस-राज्य ( Police State ) की उपाधि देते है क्योंकि प्रारम्भ से कुछ गिने चुने नेताओ का शासन प्रणाली पर प्रभुत्व रहा है । सोवियत सघ का सच्चा सविधान साम्यवादी दल का सविधान है, अर्थात् सघ का शासन दल अपने मतानुकूल करता है, न कि जनता के सविधान के माध्यम से । कुछ अन्य नरम आलोचकों, जैसे फाइनर, का कहना है कि सोवियत सघ म सविधान तो है लेकिन यह मशीन है । प्रशिया में १८५० ई० के सविधान तथा रूसी जार के १९०५ ई० के सविधान की तरह यह जनता पर लादा गया है, यह जनता द्वारा विजित एक अधिकार प्रणाली नहीं है, यह समाज द्वारा एक राजनीतिक एकरूपता (Political consensus) का

सोवियत सघ मे एक सविधान है ।

निर्माण नही है, बल्कि यह अल्पसंख्यकों की इच्छा की अभिव्यक्ति है, जिसे समाज पर लादा गया है। सोवियत संविधान की प्रकृति जो हो, इतना तो अवश्य मानना होगा कि सोवियत संघ में राजनीतिक व्यवस्था एक निश्चित संवैधानिक मर्यादा द्वारा नियमित होती है। सोवियत संघ में एक संविधान है, एक निश्चित शासन व्यवस्था है, भले ही वह पाश्चात्य प्रजातन्त्रवादी प्रणालियों से भिन्न हो।

## २ संविधान के तत्त्व

### ( Elements of Constitution )

सोवियत संघ का अपना लिखित संविधान है जिसकी तुलना अमेरिका, फ्रांस तथा भारत के संविधानों से की जा सकती है। लेकिन अन्य देशों के संविधानों की तरह सोवियत संविधान को *समझने के लिए सिर्फ उसके लिखित रूप तक ही अपने को सीमित नहीं रखना चाहिए। यह* संविधान का संकीर्ण रूप है। संविधान के वृहत् रूप का अध्ययन आवश्यक है जिसमें लिखित तथा अलिखित सभी नियमों का समावेश रहता है। अतः संविधान की विशेषताओं की चर्चा करने के पहले हम वृहत् दृष्टिकोण से यह देखेंगे कि सोवियत संविधान के कौन कौन तत्त्व हैं अतः निम्नलिखित तत्त्व उल्लेखनीय हैं —

(क) १९३६ ई० का लिखित संविधान,
(ख) विधियाँ,
(ग) परम्पराएँ तथा अभिसमय,
(घ) साम्यवादी साहित्य,
(ङ) नेताओं की इच्छा।

१९३६ ई० का 'स्टालिन संविधान' सोवियत रूस का वर्तमान संविधान है। यद्यपि इस संविधान में अनेक संशोधन हुए हैं, लेकिन मौलिक परिवर्तन कभी नहीं हुआ। अतः कतिपय साधारण संशोधनों के साथ १९३६ ई० के संविधान के अनुसार आज भी सोवियत संघ का शासन-संचालन हो रहा है। यह संविधान समाजवाद तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना चाहता है। इस संविधान में १३ अध्याय तथा १४६ धाराएँ हैं। ये १३ अध्याय क्रमशः इस प्रकार हैं।

**(क) १९३६ का संविधान।**

(i) समाज का ढाँचा (The Social Structure) (ii) राज्य का ढाँचा (The State Structure), (iii) सोवियत संघ में राज्य-शक्ति के उच्च अंग (The Higher Organs of State power in the U S S R), (iv) संघीय गणराज्यों के राज्य शक्ति के उच्च अंग (The Higher Organs of State Power in the Union Republics), (v) सोवियत संघ के राज्य प्रशासन के अंग (The Organs of State Administration of the U S S R), (vi) संघीय गणराज्यों के राज्य प्रशासन के अंग (The Organs of State Administration of the Union Republics), (vii) स्वायत्त गणराज्यों की राज्य शक्ति के उच्च अंग (The Higher Organs of State Power in the Autonomous Soviet Socialist Republics), (viii) राज्य शक्ति के स्थानीय अंग

Organs of State Power), (ix) न्यायालय तथा प्रोक्यूरेटर का पद (Courts and the Procurator's Office), (x) नागरिकों के मौलिक अधिकार तथा कर्त्तव्य (Fundamental Rights and Duties), (xi) निर्वाचन प्रणाली (The Electoral System), (xii) शस्त्र, झंडा, राजधानी (Arms, Flag, Capital) तथा (xiii) संशोधन प्रणाली (Procedure for Amending the Constitution)

(ख) विधियाँ। अन्य देशों की तरह सोवियत रूस मे भी विधियों का भंडार है। अनेक विधियाँ संवैधानिक व्यवस्था मे महत्त्वपूर्ण स्थान रखती हैं। प्रारम्भिक काल मे तथा द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् सोवियत रूस में सबसे अधिक विस्तृत विधियों का निर्माण किया गया। संवैधानिक व्यवस्था के अध्ययन के सिलसिले में इन विधियों का अध्ययन आवश्यक है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि सोवियत रूस मे अमेरिका तथा भारत की तुलना में साधारण विधि तथा संवैधानिक विधि के बीच विभाजन रेखा कम स्पष्ट है, अर्थात् साधारण तथा संवैधानिक विधियों मे कोई विशेष अन्तर नही है, ब्रिटेन के समान।

(ग) प्रथाएँ एवं अभिसमय। सोवियत संघ में परम्पराओं तथा अभिसमयों का बहुत कम महत्त्व है। इसके दो कारण हो सकते हैं। प्रथम, सोवियत संघ एक नया राष्ट्र है तथा द्वितीय, सोवियत नेता प्राचीन परम्पराओं तथा रूढ़ियों के विरोधी हैं। लेकिन इसका अर्थ यह नही कि सोवियत शासन-व्यवस्था पर अतीत का कुछ प्रभाव ही नही है। कृषक वर्ग अभी भी सोवियत संघ की रीढ़ है। यह वर्ग अनेक परम्पराओं तथा प्रथाओं को ढो रहा है। कभी-कभी सोवियत नेताओं ने भी प्राचीन प्रथाओं तथा व्यवस्थाओं को आवश्यक पाया है। विशेषकर देहाती तथा छोटे शहरी क्षेत्रों की स्थानीय संस्थाओं मे प्राचीन प्रथाओं का विशेष महत्त्व है। इसके अतिरिक्त आजकल साम्यवादी नेता पहले की अपेक्षा इन प्रथाओं तथा अभिसमयों का कम विरोध कर रहे हैं क्योंकि वे उनमें से कुछ को अपने लक्ष्य की पूर्ति मे सहायक पा रहे हैं।

(घ) साम्यवादी साहित्य। सोवियत संविधान का एक अन्य तत्त्व है, साम्यवादी साहित्य। लेकिन इसका रूप तथा स्थान अस्पष्ट एवं अनिश्चित है। साम्यवादी आन्दोलन के अनेक नेताओं ने अपने विचारों को लिपिबद्ध किया। उनके विचारों का सोवियत संवैधानिक पद्धति पर बहुत गहरा प्रभाव पड़ा। एंजिल्स (Engels) तथा मार्क्स (Marx) के 'कम्युनिस्ट मेनिफेस्टो' (Communist Manifesto) तथा 'दास कैपिटल' (Das capital) को साम्यवाद का 'बाइबिल' (Bible) कहा गया है। इन पुस्तकों का सोवियत रूस में इतना महत्त्व है कि इन्हें संवैधानिक व्यवस्था से भी उच्च माना गया है। लेनिन की लेखनी तथा व्यक्तित्व का प्रभाव अवर्णनीय है, उसे सबसे बड़ा भविष्यवक्ता (Prophet) कहा गया है। लेनिन के बाद ट्राटस्की, स्टालिन, विशिस्की, ख्रुश्चेव आदि ने मार्क्सवाद लेनिनवाद (Marxism Leninism) की व्याख्या की है। इन सभी साम्यवादी नेताओं की व्याख्याओं तथा विचारों का सोवियत शासन-व्यवस्था पर पर्याप्त असर पड़ा है।

हर देश पर राजनीतिक नेताओं का प्रभाव देखने को मिलता है। भारत में गांधी तथा नेहरू और अमेरिका मे वाशिंगटन तथा लिंकन के व्यक्तित्व की छाप उल्लेखनीय है। लेकिन इनके

प्रभाव को संवैधानिक व्यवस्था का अंग नही माना जा सकता है। पर सोवियत रूस में इनको संविधान का एक आवश्यक अंग मानना अधिक उपयुक्त होगा।

(ङ) नेताओं की इच्छा। यद्यपि यह एक लिखित तत्त्व नही है, फिर भी इतना अवश्य मानना होगा कि दल के निर्णयों तथा कार्यों को समझे बिना सोवियत शासन व्यवस्था को नहीं समझा जा सकता है। दल की इच्छा वस्तुतः कुछ इने गिने नेताओं की इच्छा है। सोवियत रूस में दल ही देश का अंतिम शासक है। उसके निर्देशन के अनुसार ही देश की आन्तरिक तथा वैदेशिक नीतियाँ निर्धारित होती हैं। फाइनर ने कहा है कि "दल का संविधान ही देश का वास्तविक संविधान है।"[1] दल ही देश का वास्तविक शासक है, यह सोवियत शासन व्यवस्था की आधार शिला ( Corner stone ) है। लेकिन दल की इच्छा अन्ततः एक नेता की इच्छा है। लेकिन स्टालिन और ख्रुश्चेव के प्रभाव अवर्णनीय हैं। छोटे छोटे नेताओं का भी अपने क्षेत्र में तथा विभागीय प्रशासन में लगभग एकाधिकार ही रहता है।

## ३ संविधान की विशेषताएँ
### ( Features of the Constitution )

संविधान के प्रारूप को सोवियत संघ की आठवी सोवियत कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करते हुए, २५ नवम्बर १९३६ ई० को स्टालिन ने इसकी कुछ विशेषताओं का उल्लेख किया जो इस प्रकार है —

**स्टालिन के अनुसार संविधान की विशेषताएँ**

(i) यह संविधान एक भावी कार्यक्रम की योजना न होकर सोवियत संघ की वर्तमान स्थिति का वैधानिक प्रतिबिम्ब है। यहाँ जो कुछ पाया जा चुका है उसका संक्षिप्त सार है।[2]

(ii) यह इस धारणा पर आधारित है कि संघ में पूँजीवादी व्यवस्था समाप्त हो चुकी है और समाजवादी व्यवस्था का संस्थापन हुआ है।

(iii) संविधान का तीसरा आधार यह है कि समाज में शोषक वर्ग का अन्त हो चुका है। अतः अब परस्पर-विरोधी वर्ग नहीं रह गये हैं। अब समाज में केवल किसान तथा श्रमिक वर्ग हैं जो राजसत्ता के स्वामी है। इन दोनों का सम्बन्ध मैत्रीपूर्ण है। १९५२ ई० के दल कांग्रेस में इसी तथ्य को दुहराते हुए उसने कहा था कि दोनों के हित एक हैं क्योंकि दोनों समाजवादी व्यवस्था का संस्थापन तथा साम्यवाद की विजय चाहते हैं।

(iv) संविधान इस सिद्धान्त को मानकर आगे बढ़ता है कि समस्त राष्ट्रों तथा जातियों को बिना किसी भेद-भाव के आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक, समस्त क्षेत्रों में समान अधिकार प्राप्त है। अतः सोवियत अन्तर्राष्ट्रीयवादी ( Internationalistic ) है।[3]

---

1 "The true Constitution of the Soviet Union is the Constitution of the Russian Communist Party."—*Finer*

2 "The draft of the new constitution is a summary of the path that has been traversed, a summary of the gains already achieved. In other words, it is the registration and legislative embodiment of what has already been achieved and won in actual fact."—*Stalin*

3 "All nations and races irrespective of their past and present, irrespective of their strength or weekness, should enjoy equal rights in all spheres of the economic, social political and cultural life of society."

(v) स्टालिन ने सोवियत मजिनाओ (?) 'विश्व म सर्वाधिक प्रजातांत्रिक राज्य' ( Most democratic country in the world ) तथा 'पूर्णतया प्रजातंत्रवादी' ( consistent thorough-going democratism ) कहा है । इसके अंतर्गत सभी नागरिकों को समान अधिकार दिये गये है । इसने जाति, वर्ग, भाषा तथा संस्कृति के आधार पर निर्मित भेद भाव का अन्त कर दिया है ।

(vi) अंत मे, स्टालिन का यह दावा था कि सोवियत प्रजातंत्रवाद साधारण अथवा पश्चिमी प्रजातंत्र की भांति केवल मूर्तरूप ( abstract) नही है, बल्कि समाजवादी प्रजातंत्र है क्योंकि यह नागरिक अधिकारों का केवल उल्लेख ही नही करता, अपितु उनको लागू कराने का भी प्रबंध करता है ।

पाश्चात्य सवैधानिक प्रणालियों व दृष्टिकोण से सोवियत संविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ है ।

साधारणत लिखित एव अलिखित आधार पर संविधानो का वर्गीकरण किया जाता है। सोवियत संविधान एक लिखित सविधान है । अमरिका की तरह सोवियत सघ का सविधान एक छोटा सा प्रलेख है जिसमे सामाजिक ढाचे, शासन के विभिन्न अंगो एव

(i) लिखित सविधान । उनकी शक्तियां, नागरिकों के अधिकारों एव कर्त्तव्यो, राज्यो के स्वरूप आदि का विवरण है । इसमे कुल १३ अध्याय तथा १४६ धाराएँ हैं। इसका निर्माण एक सवैधानिक आयोग द्वारा किया गया । अनुमोदन संघीय सोवियत कांग्रेस ने किया । लेकिन विश्व मे कोई भी संविधान न तो पूर्णत लिखित है न पूर्णत अलिखित । सोवियत संविधान म भी लिखित अंश के साथ साथ अलिखित अंश भी है । विकसित परम्पराएँ, विधियां, साम्यवादी साहित्य तथा नेताओं का प्रभाव इसके अलिखित भाग है । अन्य संविधानो की भांति यह विकासवादी एव प्रगतिशील है । सामाजिक परिवर्तनो के साथ यह भी निरन्तर परिवर्तनशील रहा है, इसलिए हार्पर ( Harper) ने कहा है कि सोवियत संविधान एक क्रांति की उपज ही नही है, वरन् एक निरन्तर क्रांति का साधन भी है ।

सशोधन की विधि के आधार पर भी सविधान के दो भेद बतलाये जाते हैं—नाम्य ( Flexible ) और अनाम्य (Rigid) सविधान। प्रथम वर्ग म वे सविधान है जिनमे साधारण प्रक्रिया से सशोधन किया जाता है और द्वितीय वर्ग मे वे संविधान है जिनम सशोधन की असाधारण तथा विशेष प्रक्रिया अपनायी जाती है । अमेरिका, स्विट्जरलैंड, भारत

(ii) परिवर्त्तनशीलता । आदि के संविधानो को दुष्परिवर्त्तनशील सविधान की श्रेणी मे रखा जाता है जबकि इगलैंड और न्यूजीलैंड के सविधान परिवर्त्तनशील सविधान के उदाहरण है । सिद्धान्तत सोवियत सविधान को भी प्रथम श्रेणी म रखा जा सकता है, अर्थात वह भी दुष्परिवर्त्तनशील सविधान है लेकिन दुष्परिवर्त्तनशील संविधानों म भी मात्रा का अंतर है । अमरीकी सविधान का झुकाव दुष्परिवर्त्तनशीलता की ओर है जबकि सोवियत सविधान का झुकाव परिवर्त्तनशीलता की ओर है । धारा १४६ के अनुसार सोवियत सविधान म कोई सशोधन सुप्रीम सोवियत के दोनो सदनो के दो तिहाई बहुमत से पारित हो सकता है । गणराज्यो की स्वीकृति की आवश्यकता नही । अत सिद्धान्तत सोवियत संविधान एक जटिल सविधान है, पर उसका झुकाव परिवर्त्तनशीलता की ओर है । अर्थात सवैधानिक कठिनाई होते हुए भी सोवियत सविधान सरलता और शीघ्रता से परिवर्तित किया जा सकता है ।

लेकिन व्यवहारतः सोवियत संविधान की परिवर्तनशीलता अत्यधिक बढ़ जाती है। यह व्यवहार में इतना परिवर्तनशील रहा है कि इसे विश्व का सर्वाधिक नाम्य संविधान कहना अनुचित न होगा। सुप्रीम सोवियत द्वारा इसमें प्रत्येक वर्ष तथा निरंतर परिवर्तन होते हैं इसके अनेक कारण हैं —

(क) सोवियत न्यायवेत्ताओं के अनुसार संविधान सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक साधन मात्र है।[1] सामाजिक उद्देश्य परिवर्तनशील आवश्यकताओं तथा परिस्थिति के साथ बदलते रहते हैं। इन परिवर्तनों का निर्णय साम्यवादी दल करता है। अतः साम्यवादी दल के कार्यक्रम तथा धारणाओं में परिवर्तन के साथ-साथ संविधान में भी तदनुकूल परिवर्तन किये जाते हैं।

(ख) सोवियत संघ एक क्रांति की उपज था। अतः वहाँ अनेक वर्षों तक सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक अस्थायित्व बना रहा। फलस्वरूप १९१८ तथा १९२४ ई० के संविधान केवल अस्थायी व्यवस्था थे और १९३६ ई० के संविधान में भी आवश्यकतानुसार परिवर्तन करना पड़ता रहा।

(ग) सोवियत रूस की शासन व्यवस्था मार्क्सवाद का व्यावहारिक रूप देने का प्रयत्न है। लेकिन किसी भी सिद्धान्त को अक्षरशः व्यवहार में लाना असम्भव है। उसे व्यावहारिक बनाने के लिए समयानुसार उसमें परिवर्तन आवश्यक है। सोवियत संविधान इसी प्रयत्न तथा भूल ( Trial and error ) का नमूना है। शनैः शनैः सोवियत नेताओं ने अपनी भूलों को सुधारा तथा संविधान में परिवर्तन लाया।

(घ) सोवियत संविधान की नाम्यता का एक कारण है, संविधान में 'शक्तियों का पृथक्करण' ( Separation of Powers ) सिद्धान्त का अभाव। मन्त्रिगण सुप्रीम सोवियत के सदस्य तथा नेता होते हैं। अतः उनके लिए सुप्रीम सोवियत में अपना प्रस्तावित संशोधन स्वीकृत करा लेना अत्यन्त सरल है।

(ङ) संविधान की परिवर्तनशीलता का सबसे बड़ा कारण है, एकदलीय शासन। सोवियत साम्यवादी दल सोवियत संघ का वास्तविक शासन है, उसी के निर्देशन के अनुसार शासन का संचालन होता है तथा सभी प्रशासकीय अंगों पर उसकी प्रभुता है। अतः जब कभी भी दल चाहता है, सुप्रीम सोवियत से किसी भी प्रकार का संशोधन प्रस्ताव स्वीकृत करा लेता है।

सोवियत न्याय शास्त्रियों का विचार है संविधान देश का सर्वोच्च विधान अथवा मौलिक विधि है। किसी भी गणराज्य या सुप्रीम सोवियत द्वारा निर्मित कानून तथा कार्यपालिका के आदेश

1 "The Constitution is looked upon "as a thing to serve not to be served or worshipped an instrument constituting at once a juridical crystalisation of existing arrangement and a basis for further institutional evolution in the State structure in accordance with changing necessities and altering situations"

—Towster

अनिवायत इनके अनुकूल होंगे । परन्तु व्या
( Supremacy of the Con
(ii) सविधान की सर्वोच्चता
आ ारभूत मिद्धात नही है, वर। रा आधारभून सिद्धात है। अत द्वारा मर्यादित हाता है। टाउस
अधिनायकत्व की उपज है न कि इसकी जननी। और वास्तव मे सर्वहारा अधिनायकत्व ही सविधान यकत्व की असीमित शक्ति है। इसके ऊपर किसी ि है।" सर्वहारा अधिनायकत्व या अन्ततोगत्वा जय होता है, गा बदलती हुई परिस्थितिया तथा सामाजिक उद्देश्यो का सवमान्य नीतियो तथा कायक्रमो के अनुकूल सोवियत सविधान को सदा। है। निष्कपत सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से सोवियत सविधान भल दृष्टिकोण से सर्वहारा अधिनायकत्व अथवा साम्यवादी दल ही स

सोवियत सघ म ससदीय प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता macy of the Parliament) पायी जाती है। सघ-सरकार की सर्व। मे निहित है। वह सर्वोच्च विधान-निर्मात्री सभा है। सविधा शक्ति उसे ही दी गयी है। उसके किसी निणय या सविधान के प्रति न्यायालय अवैध घोषित नही कर सकता। मन्त्रि-परिषद् एव प्रेजिडियम
लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं।
(iv) ससद् की प्रधानता
सघ मे ससद की प्रधानता के सिद्धान्त को अपना इगलैंड मे है। लेकिन व्यवहारत सर्वोच्च सा। नियन्त्रण लीय पडती है। उसको अनेक प्रतिबन्धा
करना पडता है। उसे सदैव दल के आदेशो के अनुसार ही काय करना पडता विभाजन के अभाव मे वह कायपालिका के नियन्त्रण मे रहता है, अल्पकालीन बैठ वाली काय-विधि के कारण प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद तथा दल के नेताओ की मुट्ठी है। अत सोवियत सघ मे ससद् की प्रधानता का सिद्धात एक मखौल है।

सरकार का एक अन्य वर्गीकरण है—सघात्मक तथा एकात्मक सविधान। अमेरिका, भारत, स्विटजरलैंड की भाति सोवियत रूस का भी पहले वग म रखा सविधान की धारा २३ म कहा गया है कि सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ ( U S
एक सघात्मक राज्य है जो सोवियत समाजवादी गणराज्यो के
(v) सघात्मक व्यवस्था।
सम्मेलन के आधार पर निर्मित हुआ है। यह सर्वविदित है कि स रूस मे जाति, धम, भाषा, सस्कृति आदि की अत्यधिक विभिन्न पायी जाती है। इन विभिन्नताओ को एक सूत्र म बाँधने के ि
सघात्मक व्यवस्था ( Federal System ) सबसे उपयुक्त है। लेकिन वस्तुत सोवियत स मे सघात्मक व्यवस्था को राष्ट्रीयताओ की स्वायत्तता के दृष्टिकोण से नही वरन केन्द्रीयकरण क

1 'The U S S R is a Federal State framed on the basis of a voluntary union of equal Soviet Socialist Republics *Art—13*

सोवियत न्यायशास्त्री भी शक्ति-पृथक्करण के सिद्धात के विरुद्ध है। उनके अनुसार यह सिद्धान्त बुर्जुआ लोगों का एक अस्त्र है। वे अपनी स्वार्थ-सिद्धि के लिए शक्तियों को मर्यादित करते है। विशिस्की ने इसे ससद् की सत्ता को कुण्ठित कर कार्यकारिणी की निरकुशता को बढ़ाने का एक साधन मात्र माना है।[1] दल के कार्यक्रम के पारा ५ (Para 5 of the Party Programme) मे इस सिद्धात को ससदीय पद्धति की 'नकारात्मक विशेषता' (Negative Feature) कहा गया है, जिसे सोवियत सविधान नही अपनाता है। सोवियत सविधान मे इस सिद्धात की मान्यता की आवश्यकता भी नही समझी जाती क्योकि सम्पूर्ण प्रशासन सर्वहारा वर्ग की शक्ति के एक सूत्र मे गूँथा हुआ है। लेकिन फाइनर ने इस सिद्धान्त की अस्वीकृति का वास्तविक कारण बतलाते हुए कहा है कि "बोल्शेविक जारशाही का विनाश करने के हेतु अविभाज्य शक्ति तथा समाजवाद के निजी रूप को लागू करने के लिए एकाधिकार चाहते थे।"[2]

सोवियत सविधान सिर्फ राजनीतिक ढाँचे का ही नही, बल्कि सामाजिक एव आर्थिक ढाचे को भी नियमित करता है। सविधान की धारा १ कहती है, "समाजवादी सोवियत गणराज्यो का सघ, मजदूरो और किसानो का एक समाजवादी राज्य है।"[3] सविधान राज्य की नयी समाजवादी व्यवस्था के सिद्धान्तो का निरूपण करता है तथा राज्य के सोवियत आधार पर बल देता है। सविधान मे यह कहा गया है कि सोवियत सघ मे समस्त शक्तिया ग्रामो तथा नगरो के मजदूरो मे निहित है जिसका प्रतिनिधित्व 'सर्वहारा वर्ग के सदस्य' (Soviets of working people s Deputies) करते हैं। राज्य का आर्थिक आधार समाजवादी आर्थिक व्यवस्था है। उत्पादन के साधनो पर समाजवादी स्वामित्व है। यह आर्थिक व्यवस्था, पूँजीपति व्यवस्था, व्यक्तिगत स्वामित्व तथा शोषण की समाप्ति के फलस्वरूप स्थापित की गयी है। सविधान दो प्रकार की समाजवादी सम्पत्ति मानता है—राज्य की सम्पत्ति (State Property) और सहकारी तथा सामूहिक फार्म की सम्पत्ति (Co operative and Collective Farm Property), भूमि, खनिज, द्रव्य, जगल, जल, मल, आवागमन के साधन म्युनिसिपल उद्योग औद्योगिक क्षेत्र आदि राज्य या पूरी जनता की सम्पत्ति है। सामूहिक फार्म तथा सहकारी सगठनो की भी व्यवस्था है जिनकी सम्पत्ति उनके व्यवसाय, उत्पादन, मकान आदि है। सामूहिक खेती के अन्तर्गत प्रत्येक परिवार को व्यक्तिगत उपयोग के लिए थोडी भूमि भी दी जाती है। सामूहिक फार्मों को भूमि नि शुल्क तथा असीमित समय के लिए दे दी जाती है। समाजवादी आर्थिक व्यवस्था के साथ-साथ धाराएँ ९ और १० मे व्यक्तिगत सम्पत्ति को भी छोटे पैमाने पर मान्यता दी गयी है। सविधान व्यक्तिगत कमकारो को आज्ञा देता है कि वे अपने अपने व्यक्तिगत व्यावसायिक सस्थापन रख सकते है, किन्तु शर्त यह है कि अपने सस्थापन मे वे स्वय मेहनत करते हो और वे अन्य लोगो की मजदूरी पर नही चलाये जाते हो। नागरिको

**(vii) समाजवादी व्यवस्था**

1 "Delimitation of functions, given out as separation of powers, is nothing mere than the hegemony of the executive power over the legislative, a limitation of the rights of parliaments " —*Vyshinsky*

2 "The Bolsheviks wanted undivided power to destroy Czarism, and then 'monolithic' power to dictate their form of Socialism ' —*Finer*

3 "The Union of Soviet Socialist Republics is a Socialist State of Workers and Peasants ", —*Art 1*

मे व्यक्तिगत सम्पत्ति रखने के अधिकार को मान्यता देते हुए सविधान कहता है कि इस सम्पत्ति मे नागरिको के काम की आमदनी और बचत हो सकती है, उनके रहने का मकान और घर का सामान हो सकता है घर का फर्नीचर, बर्तन और अपने व्यक्तिगत आराम और काम की चीजें हो सकती हैं। सोवियत रूस की आर्थिक व्यवस्था राष्ट्रीय आर्थिक आयोजना (State National Economic Plan) द्वारा निश्चित तथा निर्देशित की जाती है जिनका उद्देश्य जन-सम्पत्ति को बढाना, जनता के भौतिक एव सास्कृतिक स्तर को ऊँचा उठाना तथा प्रतिरक्षात्मक सामर्थ्य को शक्तिशाली बनाना है साम्यवादियो का कहना है कि सोवियत सविधान का आधार एक कल्पना नही, बल्कि वास्तविकता है। अत तत्काल उसका आधार समाजवाद है साम्यवाद नही– 'प्रत्येक अपनी सामर्थ्य के अनुसार कार्य करे और अपने कार्य के अनुसार पावे।"[1] आवश्यकता के अनुसार नही। सोवियत सघ मे प्रत्येक स्वस्थ नागरिक के लिए काय करना एक कर्तव्य तथा सम्मानपूर्ण बतलाया गया है जो इस सिद्धान्त पर आधारित है—"जो काम नही करेगा वह खायेगा भी नही।"[2]

सोवियत शासन-प्रणाली जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद (Democratic Centralism) के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका अभिप्राय यह है कि जनतन्त्र तथा केन्द्रीयकरण की परस्पर विरोधी प्रवृत्तियो का समन्वय किया गया है। प्रजातन्त्रवादी पुट यह है कि नागरिको को शासन-कार्य मे भाग लेने का समुचित अवसर प्रदान किया जाता है। नागरिक, उत्पादक, उपभोक्ता तथा साम्यवादी दल का सदस्य इन चार रूपो मे एक ही व्यक्ति को शासन के सम्पर्क मे आने तथा उसकी आलोचना करने के अवसर प्राप्त होते है। सोवियत नागरिको को विचार विमर्श, वाद-विवाद तथा आलोचना प्रत्यालोचना की पूर्ण स्वतन्त्रता है। लेकिन जनतान्त्रिक तत्त्व के साथ-साथ उसका विरोधी तत्त्व केन्द्रीयतावाद भी अधिकाधिक मात्रा मे विद्यमान है। केन्द्रीयतावाद का तात्पर्य यह है कि शासन या दल का प्रत्येक अग अपने उच्च अग के अधीन है। निम्न स्तर के अग को उसी सीमा तक स्वतन्त्रता है जिस सीमा तक उसके ऊपर उच्च अग का प्रतिबन्ध नही लगता। प्रत्येक निम्न कोटि के अग को अपने उच्च कोटि के अग की आज्ञा का पालन करना अनिवार्य है। अत अन्ततोगत्वा सर्वोच्च राज्य शक्ति एक केन्द्र-बिन्दु मे जाकर निहित हो जाती है। सोवियत रूस मे जनतन्त्र तथा केन्द्रवाद के इसी समन्वय को जनतान्त्रिक केन्द्रीयतावाद कहा जाता है। यह सोवियत सघ की निजी तथा अनूठी विशेषता है। आलोचको ने इस व्यवस्था की कटु आलोचना की है और सोवियत सघ को निरकुश, एकात्मक तथा केन्द्रित राज्य कहा है।

**(viii) जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद**

लिखित सविधानो मे नागरिक अधिकारो का उल्लेख आज फैशन सा बन गया है। भारत, अमरिका, आयरलैंड, जापान आदि देशो के सविधानो मे मौलिक अधिकारो को लिपिबद्ध किया गया है। सोवियत सविधान मे भी प्रजातान्त्रिक सविधानो की भाति मौलिक अधिकारो को सूचीबद्ध किया गया है। इन अधिकारो मे प्रमुख है—काम का अधिकार, आराम और छुट्टी का अधिकार, शिक्षा का अधिकार, पुरुष और स्त्रियो का समान अधिकार, समानता का अधिकार,

**(ix) नागरिको के अधिकार और कर्त्तव्य।**

1 'From each according to his ability to each according to his work" -

2 He who does not work neither shall he eat

धर्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता, राजनीतिक और नागरिक स्वतन्त्रताएँ, व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार, आदि। सोवियत अधिकार पत्र की कुछ विशेषताएँ उसकी प्रकृति को स्पष्ट करती है। प्रथम, पश्चिमी देशों के विपरीत सोवियत रूस मे सामाजिक और आर्थिक अधिकारों को प्रथम स्थान दिया गया है और नागरिक अधिकारों को गौण स्थान। द्वितीय, अधिकारों के साथ एक आवश्यक शर्त जुडी हुई है कि वे सर्वहारा वर्ग के हितो से न टकराते हो तथा उनसे देश की समाजवादी व्यवस्था को आवश्यक बल मिलता हो। तृतीय, यद्यपि सार्वजनिक सगठन का अधिकार नागरिकों को दिया गया है, साम्यवादी दल को विशेष स्थिति प्रदान की गयी है। चतुर्थ, आर्थिक अधिकारो के सम्बन्ध मे सोवियत मान्यता यह है कि राज्य को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप करना चाहिए। पंचम, सोवियत विधायकों का कहना है कि वास्तविक स्वतन्त्रता तभी सम्भव हो सकती है जब कि कोई व्यक्ति आर्थिक रूप से स्वतन्त्र हो और उसके पास आर्थिक बाहुल्य हो। अन्त मे, अधिकार के साथ-साथ संविधान द्वारा नागरिकों पर समाज और राज्य के प्रति कतिपय कर्त्तव्य भी आरोपित किये गये है। इन कर्त्तव्यों मे समाजवाद का निर्वहन, विधियों का पालन, श्रम सम्बन्धी अनुशासन की रक्षा, ईमानदारी से सार्वजनिक कर्त्तव्यों का पालन, देश की रक्षा, अनिवार्य सैनिक सेवा आदि प्रमुख हैं। सोवियत संविधान की यह एक अनोखी विशेषता है। सोवियत नेता अधिकारों और कर्त्तव्यो की इस परिगणना पर बहुत गर्व करते हैं। कारपिस्की के अनुसार सोवियत संविधान नागरिकों को ऐसे अधिकार तथा स्वतन्त्रताएँ प्रदान करता है जो न किसी पूँजीवादी देश मे है और न हो सकते हैं। स्टालिन भी सोवियत संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों और कर्त्तव्यों का पूँजीवादी देशो से श्रेष्ठ बतलाया है क्योंकि इन देशों मे धनी तथा गरीब, शोषक तथा शोषित वर्गों के अस्तित्व के कारण वास्तविक समानता प्राप्त नहीं हो सकती।

सोवियत संविधान की अन्य विशेषता है एकदलीय व्यवस्था ( one party system )। इस सम्बन्ध मे दो बातें उल्लेखनीय हैं—साम्यवादी दल का संवैधानिक स्थिति तथा सिर्फ एक दल की प्रधानता। प्रजातान्त्रिक संविधानों मे राजनीतिक दल ऐच्छिक संगठन होते है। उन्हें संविधान द्वारा मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नही समझी जाती। लेकिन सोवियत संविधान मे साम्यवादी दल को मान्यता प्रदान की गयी है। संविधान की धारा १२६ मे कहा गया है कि सर्वाधिक कार्यशील तथा राजनीतिक चैतन्य नागरिक साम्यवादी दल के अन्तर्गत सगठित होंगे जो समाजवादी व्यवस्था की स्थापना मे संघरत श्रमिकों का अगुआ (Vanguard) है तथा सर्वहारा वर्ग के सभी सगठनो का केन्द्र है। इस तरह की संवैधानिक स्थिति किसी भी प्रजातान्त्रिक देश मे किसी राजनीतिक दल का प्रदान नही की गयी है। संविधान मे किसी अन्य दल की स्थापना पर प्रतिबन्ध नही लगाया गया है। लेकिन दूसरे दल, ए० आर० विलियम्स के शब्दों मे, सिर्फ एक शर्त पर रह सकते है, एक दल शक्ति मे हो तथा अन्य दल जेल मे।[1] मार्क्सवादी विचारधारा मे राजनीतिक दल समाज मे स्थित विभिन्न आर्थिक वर्गों के प्रतिनिधि माने गये हैं। सोवियत संघ मे विरोधी आर्थिक वर्ग नहीं हैं, वहां केवल एक ही वर्ग है, सर्वहारा वर्ग। अतः वहाँ विभिन्न विरोधी

(४) एकदलीय व्यवस्था

1 'There might be other partie[illegible] 'on the s[illegible] that one is in power and the others in jail" [illegible] Williams,

दलों की आवश्यकता नहीं है। सिर्फ एक ही दल की आवश्यकता है जो सर्वहारा वर्ग का प्रतिनिधित्व करे तथा उसके हितों की रक्षा करे। यहां एक दल साम्यवादी दल है। इस प्रकार साम्यवादी एकदलीय व्यवस्था का औचित्य सिद्ध करते हैं। लेकिन यह एकदलीय व्यवस्था सोवियत शासन-व्यवस्था को अप्रजातान्त्रिक तथा निरंकुश बना देती है।

एकदलीय व्यवस्था का स्वाभाविक निष्कर्ष है, एकदलीय प्रभुता। सोवियत रूस में विरोधी दल नहीं हैं। साम्यवादी दल का एकछत्र शासन है। यहाँ विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि जब

**(x) दल तथा शासन का समन्वय**

प्रजातान्त्रिक देशों में राजनीतिक दल और शासन दोनों एक-दूसरे से पृथक-पृथक रहते हैं। सोवियत रूस में दल तथा शासन में विभेद करना एक जटिल समस्या है। साम्यवादी दल के सदस्य कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका के सदस्य होते हैं। दल के ही निर्देशन और नियन्त्रण में शासन के सभी अंग कार्य करते हैं। प्रायः दल का सर्वोच्च नेता ही शासन का सरकारी सर्वोच्च पदाधिकारी होता है। सरकारी नीतियों की रूप रेखा दल के द्वारा ही तैयार की जाती है। सरकार का कर्त्तव्य दल की नीतियों को सिर्फ कार्यान्वित करना है। अतः सोवियत संघ में शासन तथा दल का समन्वय है।

प्रेजिडियम सोवियत संघ की एक अनोखी (Unique) संस्था है। एक यह कार्यपालिका नहीं है, बल्कि स्विटजरलैंड की तरह सामूहिक या बहुल (Collegiato or plural) कार्यपालिका है। इसका निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। इसमें एक

**(xi) प्रेजिडियम का अनोखापन**

अध्यक्ष, १६ उपाध्यक्ष, एक सचिव तथा १५ अन्य सदस्य होते हैं। यह अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है। यह सर्वोच्च सोवियत की एक शाखा है जो स्थायी रूप से देश का शासन करती है। इसे कार्यपालिका, विधायिका एवं न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। यह सर्वोच्च सोवियत के विरामकाल में आज्ञप्तियाँ और अध्यादेश जारी करती है। यह विधियों का निर्वाचन करती तथा क्षमादान प्रदान करती है। यह ऐसे कार्यों को करती है जिसे अन्य देशों में राज्य के प्रधान करते हैं। अतः, स्टालिन ने इसे सामूहिक अध्यक्ष (Collective President) कहा था। पश्चिमी देशों में इसके अध्यक्ष को राष्ट्रपति कहा जाता है। वस्तुतः सोवियत संविधान की यह एक अनुपम संस्था है।

सोवियत न्यायिक व्यवस्था की भी निजी विशेषताएँ हैं। आदर्श संघात्मक संविधानों का आधार न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of jud ciary) है, लेकिन सोवियत रूस में इस सिद्धान्त को स्वीकार नहीं किया गया है। वहाँ न्यायालयों को शासन का एक अधीनस्थ

**(xii) सोवियत न्यायपालिका**

अंग माना गया है, स्वतन्त्र अंग नहीं। सोवियत संघ में न्यायालयों का उद्देश्य भी प्रजातान्त्रिक देशों के न्यायालयों से भिन्न है। प्रजातान्त्रिक देशों में न्यायालयों का कर्त्तव्य सामान्य नागरिकों के हितों की निष्पक्ष रूप से रक्षा करना है जबकि सोवियत रूस में न्यायालयों का [illegible] उद्देश्य समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में सहयोग प्रदान करना है। वहाँ [illegible] कर्त्तव्य है कि वे सोवियत शासन के विरोधियों में लोहा लें, नयी समाजवादी [illegible]

तथा शासन की सामान्य नीति की निर्यान्विति में सहायता करें। अत सोवियत न्यायालय निष्पक्ष तथा स्वतन्त्र रूप से अपना काय नही करते है। सोवियत न्यायालयो की एक अन्य विशेषता यह है कि उनके न्यायाधीश निर्वाचित होते है। सर्वोच्च न्यायालय के ५ वर्षो के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा तथा निम्नतम न्यायालयो ( Peoples Courts ) के न्यायाधीश ३ वर्षो के लिए नागरिको द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते है। प्राय दल के अनुयायी जो मार्क्सवाद का ज्ञान तथा दल के निर्णयो को निर्यान्वित करने की क्षमता रखते है, न्यायाधीश चुने जाते हैं। जन सलाहकारो (People's Assessors) के सहयोग का भी व्यवधान है। जन-न्यायिक कार्यों का संचालन प्रोक्यूरेटर-जेनरल ( Procurator-General ) की देख-रेख मे होता है। अन्त मे, सोवियत रूस मे, अमेरिका के असदृश, न्यायालयो को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्रदान नही किया गया है।

सोवियत संविधान की विशेषताओ के उपयुक्त विश्लेषण से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सोवियत शासन व्यवस्था संविधानवाद (Constitutionalism) की एक अनुपम भेंट है। इसकी धारणाएँ तथा व्यवस्था भिन्न हैं। यह शासन व्यवस्था परम्परा, मानव मूल्यो ( human values ), नैतिकता तथा शासन प्रणालियो के लिए एक चुनौती है। भविष्य मे इसकी सफलता मानव इतिहास को एक नयी दिशा मे मोड़ सकती है। यद्यपि प्रजातन्त्र, संघवाद, संसदात्मक शासन, द्विसदनीय प्रणाली, निर्वाचन पद्धति आदि महत्त्वपूर्ण राजनीतिक धारणाओ का यह अपनाता है, लेकिन उस अर्थ मे नही जिस अर्थ मे उन्हे पश्चिमी देशो म अपनाया गया है। सोवियत नेता अपने संविधान को 'पूर्ण प्रजातन्त्र' (Thorough going democratic) घोषित करते है और पश्चिमी शासन-व्यवस्थाओ से उसे श्रेष्ठ बतलाते हैं। वस्तुत यह 'नयी सभ्यता' मानव सभ्यता को चुनौती है यह नयी-व्यवस्था शास्त्र मे एक नया अध्याय है, यह अद्वितीय शासन प्रणाली शासनकला मे एक नया प्रयोग है यह न अध्यक्षात्मक है, न संसदात्मक, बल्कि एक नयी व्यवस्था है, 'यह क्रान्ति की उपज' अनोखी है स्वयम्भू (Sui generi ) है। कुछ विद्वानो का कहना है कि अतीत म ऐसी शासन व्यवस्थाएँ हुई हैं जिन्होने शासन काल मे सर्वथा नये और दिलचस्प प्रयोग किये है तथा भविष्य म भी ऐसे प्रयोग होते रहेंगे, परन्तु मानव जाति के इतिहास मे क्रान्तिकारी और उत्तेजनात्मक प्रयोग कही भी और कभी भी नही किया गया है। यह कल्पनात्मक कथानक का एक अध्याय जैसा प्रतीत होता है।

**निष्कर्ष**

## ४ संविधान संसदीय है या अध्यक्षात्मक

## ( Whether Parliamentary or Presidential)

सोवियत संविधान की प्रकृति विवादास्पद है। यह एक विवादग्रस्त प्रश्न है कि सोवियत शासन व्यवस्था की शासन प्रणाली को किस श्रेणी मे रखा जाय—संसदीय मे या अध्यक्षात्मक मे। वस्तुत यह किसी श्रेणी मे नही रखी जा सकती है। इसकी निजी श्रेणी है जो न संसदीय है, न अध्यक्षात्मक।

पहले हम इसकी संसदात्मकता की जाँच करेंगे। सोवियत शासन व्यवस्था मे संसदीय सरकार की कई विशेषताएँ पायी जाती हैं जिनमे निम्नांकित प्रमुख हैं —

(i) मन्त्रिपरिषद् के प्रति उत्तरदायी है।

(ii) संसद् की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है।

(iii) शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को अस्वीकृत कर दिया गया है।

**सोवियत शासन-प्रणाली संसदात्मक नहीं है।**

संसदात्मक पद्धति की इन विशेषताओं के बावजूद सोवियत संविधान को संसदीय शासन-प्रणाली नहीं कहा जा सकता है। मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की कतिपय मौलिक विशेषताओं का इसमें पूर्ण अभाव है —

(i) संसदीय पद्धति में संसद् का विश्वास खो देने पर मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ता है। लेकिन सोवियत रूस में सर्वोच्च सोवियत के अभाव में मन्त्रिमण्डल द्वारा पदत्याग की आवश्यकता नहीं है।

(ii) संसदीय शासन प्रणाली का एक मूलाधार है, संगठित विरोध। लेकिन सोवियत रूस में एकदलीय व्यवस्था के परिणामस्वरूप विरोधी दल का अभाव है।

(iii) संसदात्मक व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से संसद् द्वारा नहीं होता, परन्तु सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद की नियुक्ति प्रत्यक्ष रूप से सर्वोच्च सोवियत करती है।

(iv) संसदीय शासन में मन्त्रिमण्डल संसद को भंग करा कर पुनः निर्वाचन करा सकता है, परन्तु सोवियत संघ में मन्त्रिपरिषद् को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(v) संसदात्मक शासन-व्यवस्था में कार्यकारिणी के दो रूप हैं नाममात्र ( Titular ) तथा वास्तविक ( Real ) कार्यकारिणी। राज्य का प्रधान राष्ट्रपति सम्राट नाम मात्र की कार्यकारिणी प्रधान है, जबकि वास्तविक कार्यकारिणी शक्ति एक मन्त्रिमण्डल में निहित रहती है। परन्तु सोवियत संघ में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं है।

इस प्रकार सोवियत संविधान संसदात्मक भी नहीं है तो क्या यह अध्यक्षात्मक है? नहीं, यह अध्यक्षात्मक भी नहीं है। अध्यक्षात्मक पद्धति की कोई विशेषता उसमें नहीं पायी जाती है, बल्कि कुछ प्रतिकूल विशेषताएँ देखने को मिलती हैं —

**सोवियत शासन-प्रणाली अध्यक्षात्मक नहीं है।**

(i) अध्यक्षात्मक प्रणाली में कार्यपालिका का निर्वाचन जनता करती है, पर सोवियत रूस में कार्यपालिका जनता द्वारा निर्वाचित न होकर स्वयं संसद् द्वारा निर्वाचित होती है।

(ii) शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत अध्यक्षात्मक व्यवस्था का प्रमुख आधार है, लेकिन सोवियत संविधान में संसद् तथा कार्यकारिणी के बीच अधिकार विभाजन की कोई व्यवस्था नहीं है।

(iii) अध्यक्षात्मक प्रणाली में कार्यकारिणी शक्ति एक व्यक्ति के हाथ में रहती है जो विधायिका से स्वतन्त्र अपनी शक्तियों का उपयोग करता है। लेकिन सोवियत रूस में ऐसी कार्यपालिका की कोई व्यवस्था नहीं है।

इस प्रकार सोवियत शासन प्रणाली न तो संसदात्मक है, न अध्यक्षात्मक, बल्कि इसकी एक भिन्न श्रेणी है। साम्यवादियों का यह एक नया आविष्कार है।

## साराश

सविधान के तत्व—सोवियत सविधान के निम्नलिखित तत्व उल्लेखनीय हैं (क) १९३६ ई० का संविधान, (ख) विधियाँ, (ग) प्रथाएँ एव अभिसमय (घ) साम्यवादी साहित्य तथा (ड) नेताओं की इच्छा।

विशेषताएँ—स्टालिन ने सविधान की विशेषताओं की चर्चा की थी। पाश्चात्य संवैधानिक प्रणालियों के दृष्टिकोण से सोवियत सविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ है—

(i) लिखित सविधान, (ii) परिवर्तनशीलता, (iii) सविधान की सर्वोच्चता, (iv) ससद् की प्रधानता, (v) सघात्मक व्यवस्था, (vi) पृथक्करण का सिद्धान्त, (vii) समाजवादी व्यवस्था, (viii) जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद (ix) नागरिकों के अधिकार और कर्त्तव्य, (x) एकदलीय व्यवस्था, (xi) दल तथा शासन का समन्वय, (xii) प्रेजिडियम का अनोखापन तथा (xiii) सोवियत न्यायपालिका।

स्वरूप सच पूछा जाय तो सोवियत शासन प्रणाली न तो ससदात्मक है, न अध्यक्षात्मक बल्कि इसकी एक भिन्न श्रेणी है। साम्यवादियों का यह एक नया अधिकार है।

## प्रश्न

1 Describe the elements of the Soviet Constitution
(सोवियत सविधान के तत्वो का वर्णन कीजिए।)

2 *Mention the salient features of the Constitution of the U S S R adopted in 1936* (Punjab U 1950, Agra U 1950)
(१९३६ के सोवियत सविधान की विशेषताओ को बतलाइये।)

3 "The constitution is the creation, not the creator of the proletarian dictatorship" Examine this statement
("सविधान सर्वहारा अधिनायकत्व की सृष्टि है, उसका स्रष्टा नही।" इस उक्ति की समीक्षा कीजिये।)

4 "The constitution of the U S S R *is unique and makes a serious de*parture from other constitutions of the World" Discuss (Agra U 1947)
("सोवियत सघ का सविधान अपने ढग का अनोखा है और विश्व के विभिन्न सविधानो से अलग है।" विवेचना करें।)

"*This term implies a combination between the principle of mass participation at the bottom and the concentration of leadership at the top*" —**R E Neumann**

४

# जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद
## ( Democratic Centralism )

१ उद्देश्य । ४ उदाहरण ।
२ केन्द्रीयतावाद तथा जनतन्त्रवाद का समन्वय । ५ वास्तविकता ।
३ व्याख्या ।

जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद सोवियत शासन व्यवस्था का आधारभूत सिद्धान्त है। इसी धारणा पर सोवियत संघ में शासन, दल तथा अन्य संगठन आधारित हैं। इस सिद्धान्त का प्रतिपादन लेनिन ने किया।

**१ उद्देश्य**

अक्टूबर-क्रान्ति के पश्चात् सोवियत नेताओं के सामने दो उद्देश्य थे—प्रथम, देश की शासन व्यवस्था तथा दल पर अधिक-से अधिक नियन्त्रण रखा जाय जिससे पृथक्करण की प्रवृत्तियाँ सिर न उठा सकें तथा समाजवादी कार्यक्रम को बिना बाधा के लागू किया जा सके, द्वितीय, सोवियत व्यवस्था में बाह्य रूप से प्रजातान्त्रिक तत्त्वों का इस तरह से समन्वय किया जाय कि उसे प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाओं की श्रेणी में रखा जा सके क्योंकि यह व्यवस्था पाश्चात्य प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाओं के लिए एक चुनौती होगी। प्रथम उद्देश्य की पूर्ति के लिए केन्द्रीयतावाद ( centralism ) तथा द्वितीय उद्देश्य की पूर्ति के लिए जनतन्त्रवाद ( democratism ) को अपनाना आवश्यक था। 'जनतन्त्रवाद' तथा 'केन्द्रीयतावाद' का समन्वय किया गया। यद्यपि इन दोनों शब्दों में विरोधाभास है, लेकिन, 'जनतान्त्रिक केन्द्रीयतावाद' अर्थपूर्ण है। सोवियत के संविधान में संविधानवाद की एक अद्भुत देन है।

**२ 'केन्द्रीयतावाद तथा जनतन्त्रवाद' का समन्वय**

अब हम देखेंगे कि जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में किस प्रकार प्रजातान्त्रिक तथा केन्द्रीकरण के पुटों का समन्वय किया गया है। प्रथम, प्रजातान्त्रिक पुट यह है कि सोवियत व्यवस्था में शासन-कार्य में भाग लेने के लिए नागरिकों को समुचित अवसर मिलते हैं। प्रशासन या दल की निम्न इकाइयों को अपने स्थानीय प्रशासन में पूर्ण स्वतन्त्रता है। वे किसी भी विषय पर वाद विवाद और विचार-विमर्श कर सकते हैं। उन्हें अपनी व्यवस्था को अपने मन के अनुसार संचालित करने की पूरी आजादी है। यहाँ तक कि कभी-कभी उच्च-स्तरीय इकाइयों के कार्यों में भी निम्न स्तर की इकाइयों को भाग लेने की छूट है। यह प्रजातान्त्रिक पुट है। द्वितीय, शासन या दल का संगठन पिरामीड की तरह तथा सीढ़ीनुमा

( Pyramidical & hierarchical ) है। प्रत्येक स्तर की इकाई अपने उच्च स्तर की इकाई के अधीन है। उसको उसी सीमा तक विचार विमर्श एवं वाद विवाद की स्वतंत्रता तभी तक है जब तक कि उच्च अंग उसके कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता। प्रत्येक निम्न कोटि के अंग को अपने उच्च कोटि के अंग की आज्ञा का पालन करना तथा आदेशों का अनुसरण करना अनिवार्य है। इस प्रकार सर्वोच्च शक्ति एक केन्द्र बिन्दु या चोटी (apex) में जाकर निहित हो जाती है। यह केन्द्रीकरण का पुट है।

इस प्रकार जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में जनतन्त्र तथा केन्द्रीयकरण का समन्वय किया गया है। जनतन्त्र का अर्थ है, 'जनता द्वारा भाग लेना' ( mass participation ) तथा केन्द्रीयकरण का अर्थ है 'नेतृत्व' (leadership )।[1] तात्पर्य यह कि जनता को सोवियत व्यवस्था में भाग लेने का पूरा अवसर ऊपर के नेताओं द्वारा प्रतिबन्धित है। जनता की

३ व्याख्या

स्वतन्त्रता सोवियत नेताओं की इच्छा से नियन्त्रित है। इस तरह जनता के "ऊपरमुखी" प्रभाव (' Upward moving ' influence का नेतृत्व के "नीचेमुखी" प्रभाव ( "downward moving" influence ) को समन्वित किया जाता है। सोवियत व्यवस्था का ढांचा सीढ़ीनुमा है। चोटी पर अवस्थित शासन या दल की केन्द्रीय अंग नीतियों का निर्धारण करता है तथा नीचे के अंगों को उन निर्णयों को क्रियान्वित के लिए आदेश देता है। ऊपर के अंग क्रमशः अपने अधीनस्थ अंगों को आदेश देते हैं। इस प्रकार सभी अधीनस्थ अंगों को क्रमशः अपने ऊपर के अंगों का तथा अन्ततोगत्वा, केन्द्रीय अंग के आदेशों का पालन करना है। दूसरी ओर पिरामिड के निम्नतम स्तर पर जनता है। यह सबसे निम्न कोटि की इकाइयों का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन करती है और उनसे ऊपर के अंगों का निर्वाचन क्रमशः नीचे के अंग करते हैं। इस प्रकार नियुक्ति की शक्ति निम्नकोटि के अंगों तथा अन्ततोगत्वा जनता के हाथ में। लेकिन यह 'ऊपरमुखी' प्रभाव प्रभावकारी नहीं है। यह निःशक्त है। इसे सदा ऊपर के अंगों के अधीनस्थ होकर कार्य करना पड़ता है। प्रजातान्त्रिक देशों में सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तिम सत्ता इसी के हाथ में है। लेकिन सोवियत रूस में अन्तिम सत्ता सिद्धान्ततः भले इसके हाथ में है परन्तु व्यवहारतः यह चोटी के नेताओं के हाथ में है। हार्पर और थॉम्पसन ने इसी प्रसंग में कहा है कि 'ऊपरमुखी' प्रभाव के पीछे वास्तविक अनुशक्ति ( Sanction ) है जबकि "नीचेमुखी प्रभाव के पीछे अनुशक्ति का अभाव है।[2] न्यूमैन ने जनतान्त्रिक केन्द्रीयतावाद का अर्थ बतलाते हुए कहा है कि प्रत्येक स्तर पर प्रजातन्त्र है, लेकिन विभिन्न स्तरों के बीच प्रजातन्त्र नहीं है।[3] प्रत्येक स्तर पर दल या शासन का संगठन

---

1 "This term implies a combination between the principle of mass participation at the bottom and the concentration of leadership at the top"
—*R E Neumann*

2 "The real difference between the upward movement and the downward in inner party life would seem to be the absence of sanction for the enforcement of the former as contrasted with the very real existence of sanctions in the case of the latter"
—*Harper and Thompson*

3 "The term "democratic centralism" implies that there is democracy within each level of the party but that there is no democracy between levels"
—*Neumann*

प्रजातान्त्रिक है तथा अधिकारी वर्ग या सदस्यगण परस्पर विचार-विमर्श तथा आलोचना प्रत्यालोचना कर सकते हैं। लेकिन उस स्तर को अपने से ऊपर के स्तर के अधीन रहना पड़ता है। शासन या दल का प्रत्येक अंग उच्च अंग की आज्ञा का पालन करता है तथा उसके आदेशों के अनुसार अपने कार्यों का प्रबन्ध करता है। इस प्रकार विभिन्न स्तरों के बीच प्रजातन्त्र नहीं है, बल्कि शक्ति का केन्द्रीकरण किया गया है। अतः सोवियत संघ में संगठन का मौलिक सिद्धांत एकात्मक है, संघात्मक नहीं।

४ उदाहरण

कुछ उदाहरणों द्वारा जनतंत्रात्मक केन्द्रीयतावाद को अच्छी तरह से समझाया जा सकता है। शासन, दल, श्रमिक संघों या अन्य संगठनों का आधार यही सिद्धांत है। शासन का क्षेत्रीय संगठन सीढ़ीनुमा है, निम्नतम स्थान गांवों तथा नगरों का है। उनके ऊपर क्रमशः जिला, प्रांत, स्वायत्त क्षेत्र, स्वायत्त गणराज्य, संघीय गणराज्य तथा अन्त में केन्द्रीय सरकार है। साम्यवादी दल के अन्तर्गत भी स्थानीय, क्षेत्रीय तथा केन्द्रीय संगठनों से होकर शक्ति एक केन्द्रीय कार्यकारिणी के प्रेजिडियम के हाथों में केन्द्रित हो जाती है। इसी प्रकार श्रमिक संघों की श्रेणियों में सबसे निम्न धरातल पर स्थानीय फैक्ट्रियों, वर्कशॉप तथा कार्यालयों के संगठन होते हैं। तदुपरान्त इनका क्षेत्रीय संगठन होता है। अन्त में, प्रत्येक व्यवसाय में काम करनेवाले देश भर के श्रमिकों का अपना-अपना एक केन्द्रीय श्रमिक संघ होता है। विभिन्न केन्द्रीय श्रमिक संघों को संगठित करने तथा इनमें समन्वय स्थापित करने के लिए सबसे ऊपर एक अखिल संघीय श्रमिक संघ कांग्रेस होती है। यही व्यवस्था कृषकों तथा उपभोक्ताओं के संगठनों में भी पायी जाती है। विभिन्न धरातल के संगठनों में प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था पायी जाती है। अपनी सीमाओं के अन्तर्गत प्रत्येक श्रेणी की इकाइयों को स्वायत्तता तथा स्वतंत्रता प्राप्त रहती है। लेकिन, सभी इकाइयां अपने से उच्च इकाइयों के अधीन रहती हैं। उच्च अंग निम्नस्तरीय अङ्ग का नियमित तथा नियमित करता है। अन्ततोगत्वा यह नियन्त्रक तथा अंतिम शक्ति केन्द्रीय अङ्ग के हाथों में चली जाती है। इस प्रकार सर्वोच्च अङ्ग के हाथ में निरंकुश सत्ता रहती है जिसको निम्न स्तर के अंग चुनौती नहीं दे सकते हैं।

५ वास्तविकता

साम्यवादी लेखक जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद को सोवियत शासन कला की संविधानवाद को एक अद्भुत देन मानते हैं। वे बड़े गर्व से इस बात का दावा करते हैं कि इसमें नागरिकों को अपने विचार प्रकट करने के जो अवसर प्राप्त होते हैं, वे पाश्चात्य प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था में भी प्राप्त नहीं हो सकते। लेकिन उनके इस दावे में सत्य का अंश कम ही है। इस विषय पर अपना स्पष्ट निर्णय देना कठिन है, लेकिन इतना तो अवश्य मानना होगा कि इस सिद्धांत में प्रजातन्त्र का अंश कम तथा केन्द्रीयतावाद का अंश अधिक है। फेन्सोड ने कहा है कि "वास्तविकता कुछ और ही है। 'जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद' शब्द में केन्द्रीयतावाद का प्रमुख स्थान है।"[1] ऑग और

---

1 'The hard realities are in striking contrast In the slogan 'democratic centralism' has primary significance" —Fainsod

जिक का कहना है कि जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में केन्द्रीयतावाद का अंश अधिक तथा प्रजातन्त्रात्मक का कम है।[1] फेसोड इस सिद्धान्त का सार इस उक्ति में पाता है—"उच्च अंगों के निर्णयों का निम्नकोटि के अंगों पर बाध्यकारी स्वरूप।"[2] वह आगे बतलाता है कि यह सिद्धान्त एक मखौल तथा दिखावा मात्र है। वास्तव में यह कतिपय नेताओं के अधिनायकत्व को दृढ़ बनाने का एक साधन मात्र है। न्यूमैन के अनुसार भी उत्तरदायित्व का अंश सिर्फ सैद्धान्तिक है, वास्तविकता से उसे कम सम्बन्ध है।[3] इसके अतिरिक्त सोवियत रूस में निर्वाचन भी मखौल है। एकदलीय व्यवस्था के कारण वहां व्यक्ति निर्वाचित होता है, जिसे नेता चाहते हैं। सच पूछा जाय तो सोवियत व्यवस्था निरंकुशतावादी तथा एकात्मक है। शासन सत्ता पार्टी के कुछ नेताओं के हाथ में केन्द्रित है। नागरिकों तथा स्थानीय संस्थाओं के अधिकारों और स्वतन्त्रता के लिए कोई स्थान नहीं है। ये सब केन्द्रीय अधिकारियों के अधीन रहते हैं। साम्यवादी दल के कुछ इने गिने नेताओं का शासन के अंग पर प्रभुत्व रहा है। तात्पर्य यह कि सोवियत व्यवस्था में केन्द्रीयकरण का तत्त्व बहुत महत्त्वपूर्ण है। लेकिन इतना तो अवश्य मानना होगा कि सोवियत संघ में स्थानीय मामलों तथा दैनिक प्रशासकीय कार्यों में नागरिकों को काफी स्वतन्त्रता रहती है। फिर भी, केन्द्रीकरण, तथा निरंकुशता का तत्त्व ही सर्वोपरि है। यह बात उस समय अधिक स्पष्ट हो जाती है जब सोवियत जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद के विरोध में भारत में जनतन्त्रात्मक विकेन्द्रीयतावाद ( Democratic decentralization ) पाते हैं। हमारे यहाँ विकेन्द्रीकरण पर जोर दिया गया है जबकि सोवियत संघ में केन्द्रीकरण पर। सिद्धान्त में जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद में जो कुछ अच्छाई हो, लेकिन व्यवहार गत् वर्षों में हॉर्पर और थॉम्पसन के शब्दों में, इस दो मुँही व्यवस्था की अनेक आंतरिक त्रुटियां प्रकाश में आयी हैं।[4] मूर ने इस सिद्धान्त को एक 'पवित्र इच्छा' कहा है।[5]

---

1 " It is difficult to believe that democratic centralism embodies as much democracy as it does centralism " —*Ogg & Zink*

2 "The absolutely binding character of the decisions of higher bodies upon lower bodies,"

3 ' The accountability of officers of large bodies is purely theoretical and has no relation to reality ' —*Neumann*

4 "The experience of the first thirty years of 'Soviet power reveals the limitations inherent in the sought for "two way aspect of "Democratic Centralism " —*Harper & Thompson*

5 "Democratic centralism seems to have been more of a pious wish than a basis for political decision making

—*B Moore ( 'Soviet Politics –The Dilemma of Power')*

## साराश

देश की शासन व्यवस्था पर दल का अधिक-से अधिक नियन्त्रण रखने तथा बाह्य रूप से प्रजातान्त्रिक तत्वों का समन्वय करने के लिए केन्द्रीयतावाद' तथा 'जनतन्त्रवाद' का समन्वय किया। इसमें जनता के 'ऊपरमुखी' प्रभाव का नेतृत्व के ''नीचेमुखी' प्रभाव से समन्वय किया जाता है। शासन, दल तथा अन्य संगठनों का आधार यही सिद्धान्त है। वास्तविकता यह है कि इसका जनतान्त्रिक अंश सिर्फ दिखावा है तथा केन्द्रीयता का अंश ही वास्तविक है।

## प्रश्न

1 Write an essay on Democratic Centralism in the Soviet Union
( जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद पर एक निबंध लिखिए। )

2 Write short note on Democratic Centralism (B U '66 A)
( जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद पर एक टिप्पणी लिखें। )

"*By the generally accepted "Western" standards of Political Science Soviet Federalism is as real as the Emperor's new clothes in Hans Christian Anderson's famous tale.*"

—Neumann

# ५ सोवियत सघात्मक व्यवस्था
## ( Soviet Federalism )

| | |
|---|---|
| १ सघवाद के अपनाये जाने के कारण | —अन्य दशा से भिन्न, साम्यवादी विचारधारा के विचार, अपनाये जाने के कारण। |
| २ सघ निर्माण की प्रक्रिया— | |
| ३ सोवियत सविधान मे सघात्मकता के लक्षण | —द्वैध शासन व्यवस्था, शक्तियो का बँटवारा, सविधान की सर्वोच्चता स्वतन्त्र न्याय-पालिका। |
| ४ सोवियत सविधान की निजी सघात्मक विशेषताएँ | — उद्देश्य, राष्ट्रीयताओ का सघ, सघ से अलग होने का अधिकार, वदेशिक सम्बन्ध तथा सैन्य सगठन सघीभूत इकाइयो मे असमानता, इकाइया सशोधन अधिकार से वचित, न्यायिक सर्वोच्चता का अभाव, सास्कृतिक स्वायत्तता। |
| ५ मूल्याकन | —सिद्धात और व्यवहार मे अन्तर, परीक्षण का दो आधार सविधान की सर्वोच्चता का अभाव, केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति, निष्कर्ष। |

सोवियत सविधान अनेक परम्परागत सवैधानिक विशेषताओ को अपनाता है, लेकिन भिन्न उद्देश्य से और भिन्न रूप मे। उसकी एक विशेषता सघात्मक व्यवस्था है सविधान की धारा १३ मे कहा गया है कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ एक सघात्मक राज्य है।" सघवाद की प्राय सभी मौलिक विशेषताएँ उसमे विद्यमान है। लेकिन उसके निर्माण का उद्देश्य, उसकी कतिपय विशेषताएँ तथा प्रवृत्तिया पाश्चात्य सघात्मक पद्धति से इतनी भिन्न तथा प्रतिकूल हैं कि अनेक विद्वान उसकी सघात्मकता को सदिग्ध बतलाते है। ऑग का तो कहना है कि

वस्तुत यह व्यवस्था किसी भी अर्थ मे सघात्मक नही है।'[1] इस अध्याय म इस विवादास्पद गुत्थी को सुलझाने की चेष्टा करेंगे।

## १ सघवाद के अपनाये जाने के कारण

**(Reasons for the adoption of Federation)**

विभिन्न देशो मे सघो का निर्माण विभिन्न उद्देश्यो को ध्यान म रखते हुए किया गया है, यद्यपि उनका मौलिक उद्देश्य 'अनेकता मे एकता' पैदा करना ही है। अमरीकी सविधान मे सघ राज्य की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य राष्ट्रीय एकता, स्थानीय स्वायत्तता तथा स्वतत्रता, नागरिक प्रशिक्षण तथा शासन का विकेन्द्रीकरण थे। भारतीय सघ की स्थापना के पीछे उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के अतिरिक्त राष्ट्रीय एकता तथा स्थानीय स्वायत्तता के समन्वय को प्राप्त करना था। स्विट्जरलैंड म सघीय राज्य की स्थापना के प्रमुख कारण भाषा, जाति, सस्कृति आदि से उत्पन्न पृथक्करण प्रवृत्तिया, साम्राज्यवादी प्रभाव तथा आर्थिक सकट से बचना है। सोवियत रूस मे भी यद्यपि राष्ट्रीयताओ की समस्याओ को सुलझाने तथा राष्ट्रीय एकता के उद्देश्य से ही सघवाद को अपनाया गया। लेकिन अंतिम उद्देश्य 'अनेकता मे एकता' पैदा करना नही था बल्कि अनेकता को सदा के लिए 'सर्वहारा अधिनायकत्व' के परो तले कुचल देना था, स्थानीय स्वायत्तता एव स्वतत्रता, नागरिक प्रशिक्षण और शासन का विकेन्द्रीकरण नही था बल्कि विभिन्न राष्ट्रीयताओ का भुलावा देना, स्थानीय स्वायत्तता को छीन लेना तथा शासन का केन्द्रीयकरण था। अन्य सघात्मक राज्यो के असमान सोवियत नताओ न इसे एक सही तथा गुणकारी सिद्धात के रूप मे नही अपनाया, बल्कि एक साधन मात्र के रूप म अपनाया। साम्यवादी विचारक सिद्धातत इस व्यवस्था के विरुद्ध थे, लेकिन तत्कालीन समस्याओ को सुलझाने के लिए उन्होने इस सिद्धात को ग्रहण किया। अत सघीय व्यवस्था की आड मे सोवियत नेता एकात्मक राज्य की स्थापना करना चाहते थे। उनका आदर्श पूर्ण एकता था स्वायत्तता नही। इस एकता की प्राप्ति के लिए सघवाद एक अप्रत्यक्ष साधन था।

अन्य देशो से भिन्न

सिद्धातत साम्यवादी विचारक सघात्मक व्यवस्था के विरुद्ध है। मार्क्स, ऐंजिल्स, लेनिन, स्टालिन आदि सभी न सघात्मक व्यवस्था को कमजोर तथा समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध माना था। व सघवाद को 'अविवेकपूर्ण आदर्श'' (Babbit Ideal) मानते थे तथा पूँजीवादी व्यवस्था के अनुकूल बतलाते थे। मार्क्स प्रोधा (Proudhan) और फारियर (Fourier) के आर्थिक सघवाद का कटु आलोचक था। ऐंजिल्स न कहा था कि 'सर्वहारा वर्ग केवल राज्य के एकात्मक तथा अविभाज्य गणराज्य रूप का ही उपयोग करता है।''[2] लेनिन स्विस सघ

साम्यवादी विचारको के विचार

1 "In point of fact this system is not federal in any ultimate sense at all" —*Ogg*

2 'The proletariat can use only the form of one and indivisible republic' —*Engeles*

की दुर्बलता से भिन्न था। अतः उसने 'संघवादियों' (Federalis) का कड़ा विरोध किया। उसने कहा था कि "हम सिद्धान्ततः संघवाद का विरोध करते हैं। यह आर्थिक बन्धनों को शिथिल करता है। यह एक राज्य के लिए अनुपयुक्त प्रणाली है।"[1]

लेनिन तत्कालीन स्थिति का सामना करने के लिए तथा कतिपय समस्याओं को सुलझाने के लिए एक साधन के रूप में सोवियत नेताओं को संघीय प्रणाली को स्वीकार करना पड़ा। लेनिन ने कहा था कि सिर्फ कुछ विशेष मामलों के सम्बन्ध में पूर्ण राजनीतिक एकता के बदले में दुर्बल संघात्मक एकता का स्वीकार कर सकते हैं।[2] विशिन्स्की ने कहा है कि "पूर्ण एकता के पथ पर यह एक अस्थायी व्यवस्था है।"[3] निम्नलिखित कारणों से साम्यवादियों को इस व्यवस्था को अपनाने के लिए बाध्य होना पड़ा (१) सोवियत रूस 'बहुजातियों' (Multina tional) का देश है। इसमें अनेक जातियाँ, धर्म भाषाएँ तथा संस्कृतियाँ पायी जाती हैं। जार के शासन-काल में अपनायी गयी बलपूर्वक रूसीकरण (Russification)

**अपनाये जाने के कारण**

नीति के परिणाम भयानक सिद्ध हुए। पृथक्कारी प्रवृत्तियाँ (Disparous tendencies) सिर उठाने लगी तथा 'ग्रेट रूसी' रूसेतर जातियों की आँखों में काँटा बन गये। अतः अनुभव के आधार पर साम्यवादियों ने सोचा कि बलपूर्वक रूसीकरण की नीति तथा एकात्मक शासन की स्थापना से अखण्ड तथा दृढ़ राज्य की स्थापना नहीं हो सकती।[1] राष्ट्रीय आत्म निर्णय (National self determination), सभी राष्ट्रीयताओं की, समानता तथा सार्वभौमिकता सभी जातीय विशेषाधिकारों का अन्त, सभी जातियों तथा अल्पसंख्यकों का स्वतन्त्र रूप से विकास आदि की नीतियों के माध्यम से ही सुदृढ़ तथा संगठित राज्य की प्राप्ति हो सकती है। संघात्मक शासन व्यवस्था इन नीतियों का मूल रूप है। संघात्मक व्यवस्था द्वारा ही विभिन्न जातियों को यह विश्वास दिलाया जा सकता था कि नयी राजनीतिक व्यवस्था में उन्हें अपनी संस्कृति साहित्य तथा व्यक्तित्व को विकसित करने की पूर्ण स्वतन्त्रता होगी। अतः राष्ट्रीयताओं की समस्या को सुलझाने की तथा अन्तिम रूप में राष्ट्रीय एकता की स्थापना के लिए संघात्मक पद्धति को अपनी बुद्धिमत्ता समझा गया। १९१८ ई० में

---

1 "We are against the federal principle, it weaknes the economic ties It is unfit type for one state" —*Lenin*

2 "Only in individual, exclusive can we advance and actively support the replacement of the complete political unity of the State with the weaker federal unity" —*Lenin*

3 "One of the transitional forms on the road to complete unity" —*Vyshinsky*

4 "That (1924) was the period when relation between the peoples had not been properly adjusted, when survivals of distrust towards the Great Russians had not yet disappeared, and when centrifugal forces still continued to operate Under those conditions it was necessary to establish fraternal co operation among the people on the basis of economic political and military mutual aid by them in a single federated multinational State' —*Stalin*

सोवियत गणराज्य को 'स्वतंत्र राष्ट्रों का स्वतंत्र संघ' (Free Union of Free Nation) तथा १९२४ और १९३६ ई० के संविधानों में 'स्वेच्छिक संघ' Voluntary Associations) कहा गया।

(२) जैसा कि स्टालिन ने कहा था, तत्कालीन परिस्थितियों का सुलझाव के लिए 'भ्रातृपूर्ण सहयोग (Fraternal Co operation) ही एकमात्र उपचार था। इस भ्रातृत्व, सहयोग तथा अपनापन की भावना का विकास संघवाद की स्थापना से ही सम्भव था। कारपिस्की ने भी कहा है, "सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ सोवियत राष्ट्रों का एक भाईचारा है जो मित्रता तथा सहयोग के सूत्रों में समानता के आधार पर एक संघ राज्य में बांधा गया है।"[1]

(३) इस देश की सुरक्षा का प्रश्न भी सोवियत संघवाद की स्थापना का एक प्रमुख कारण था। बाल्शेविक क्रान्ति से पूंजीवादी देश सशंकित हो उठे थे, व आग फैलने से पहले ही चिनगारी को बुझा देना चाहते थे। अतः साम्यवादी रूस चारों ओर से शत्रुओं से घिरा हुआ था। उसकी सुरक्षा खतरे में थी। फलतः यह आवश्यक था कि विभिन्न राष्ट्रीयताओं की जनता को सर्वहारा क्रान्ति के कैंप में लाया जाय, उन्हें शत्रुओं के विरुद्ध संगठित किया जाय तथा उनमें विश्वास पैदा किया जाय। इस उद्देश्य की पूर्ति संघ राज्य की स्थापना से ही सम्भव थी।[2]

(४) आर्थिक पुनर्निर्माण के हेतु भी संघीय व्यवस्था को अपनाना आवश्यक था। जार के शासन-काल में ही आर्थिक व्यवस्था छिन्न-भिन्न हो चुकी थी जिसे विश्व युद्ध, गृह युद्ध, पूंजीवादी देशों की नाकेबन्दी तथा अराजकता ने जड़ से हिला दिया। गणराज्यों के पारस्परिक सहयोग तथा आयोजित अर्थ-व्यवस्था (Planned economy) से ही पुनर्निर्माण सम्भव था। स्वेच्छिक सहयोग और योजना के समन्वय के लिए संघ-व्यवस्था ही सबसे उपयुक्त थी।

## २ संघ-निर्माण की प्रक्रिया

### (Method of the Formation of Federation)

संघ-निर्माण के साधारणतः दो तरीके हैं सम्मिलन (Integration) और पृथक्करण (Disintegration)। प्रथम प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य स्वेच्छा से कतिपय सामान्य हितों की पूर्ति के लिए संघ का निर्माण करते हैं। द्वितीय प्रक्रिया के अनुसार एकात्मक राज्य को

1 "The U S S R is a fraternal family of Soviet Nations united voluntarily on the basis of equality by bonds of amity and close co operation in a single federal State" —*Karpinsky*

2 "The Party after 1917 put forward federation as a means of holding the masses of the nationalities in the camp of the Proletarian revolution, as a way strengthening the confidence between the toilers of all nationalities and of unifying their forces against common class enemy" —*Vyshinsky*

तोडकर स्वतन्त्र इकाइयो का निर्माण किया जाता है और कुछ विषयो मे उन्हे स्वतन्त्र अधिकार दे दिया जाता है। अमरीकी तथा स्विस सघ प्रथम प्रक्रिया के परिणाम है। सोवियत सविधान मे भी धारा १३ के अनुसार सघ निर्माण का आधार गणराज्यो का स्वेच्छित सम्मिलन (Voluntary Integration) ही बतलाया गया है। लेकिन मूलत पृथक्करण की प्रक्रिया को ही अपनाया गया था क्योकि १९१८ ई० मे जारकालीन एकात्मक राज्य का एकको मे विभाजित किया गया था।

## ३ सोवियत सविधान मे सघात्मकता के लक्षण

(Features of Federation in the Soviet Constitution)

सघात्मक सविधान की चार मौलिक विशेषताएँ है --

(क) द्वैध शासन व्यवस्था।
(ख) केन्द्र और एकको के बीच शक्तियो का विभाजन।
(ग) सविधान की सर्वोच्चता।
(घ) न्यायपालिका को सविधान के निर्वाचन का प्राधिकार—सविधान का सरक्षक' (Guardian of the Constitution)।

**(क) द्वैध शासन व्यवस्था**

सघात्मक सरकार का पहला लक्षण द्वैध शासन व्यवस्था (Dual Polity) है। इसमे दो प्रकार की सरकारे और दोहरे शासन यन्त्र होती है। सोवियत सविधान मे भी द्वैध शासन व्यवस्था है। इसमे दो प्रकार की सरकारें है—सघ सरकार और एकको की सरकारे। सोवियत सघ मे वर्त्तमान समय मे १५ सघीय गणराज्य (Union Republics) हैं।[1] शुरू मे इनकी संख्या केवल ४ थी। जिस प्रकार १९५६ ई० के राज्य पुनर्गठन के पूर्व भारत सघ मे 'क', 'ख' 'ग' और 'घ' वर्गो के विभिन्न स्तर के एकक थे, उसी प्रकार सोवियत सघ मे चार स्तर के एकक है—सघीय गणराज्य (Union Republics), स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous Regions) और राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)। लेकिन अन्तर यह है कि भारत मे सभी स्तर की इकाइया एक-दूसरे से स्वतन्त्र थी जबकि सोवियत सघ मे सघीय गणराज्यो को ही प्रत्यक्षत सघ की मूल इकाई माना गया है और अन्य तीन प्रकार की इकाइयाँ गणराज्यो के अन्तर्गत स्वतन्त्रता का उपभोग करती है।

भारत मे राज्यो को निजी सविधान के निर्माण का अधिकार नहीं है। लेकिन अमेरिका मे संघीय संविधान के अतिरिक्त प्रत्येक राज्य का अपना अपना सविधान है। सिर्फ गणतन्त्रात्मक

1 'The fifteen Constituent Republics:—The Russian Soviet Federative Socialist Republic, The Ukrainian Soviet Socialist Republic, The Byelorussian S S R, The Uzbek S S R, The Kazakh S S R, The Georgian S S R, The Azerbaijan S S R, The Lithuanian S S R, The Moldavian Tajik S S R, The Amenian S S R, The Turkmen S S R, and Estonian S S R'

स्वरूप की अनिवार्यता एक प्रतिबन्ध है। सोवियत संविधान में गणराज्यों की शासन-व्यवस्था का विस्तृत विवरण दिया हुआ है जिनके अन्तर्गत वे निजी संविधान का निर्माण कर सकते हैं। स्वायत्त गणराज्यों को भी निजी संविधान रखने का अधिकार है, लेकिन, स्वायत्त क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों को नहीं। अमेरिका की तरह उनकी व्यवस्थापिका तथा शासनतन्त्र भी पृथक् पृथक् हैं। दोहरी नागरिकता की भी व्यवस्था है।

जिस प्रकार अन्य संघ-राज्यों में अवयवी इकाइयों को संघीय विधानमण्डल के उच्च सदन में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, उसी प्रकार सोवियत संघ में भी प्रत्येक इकाई पृथक् पृथक् राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of Nationalities) में प्रतिनिधि भेजती है। लेकिन अमेरिका के सदृश उन्हें समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है। प्रत्येक संघ गणराज्य को १५, स्वायत्त गणराज्य को ११, स्वायत्त क्षेत्र को ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्र को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है।

संघ-गणराज्यों की स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता कुछ विशेष अधिकारों के फलस्वरूप और दृढ़ हो जाती है। उन्हें कतिपय ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो किसी भी अन्य संघ की इकाइयों को नहीं दिये गये हैं, जैसे– संघ से अलग होने का अधिकार, विदेशों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार तथा निजी सेनाएँ संगठित करने का अधिकार।

अन्त में सोवियत संघ में दोनों सरकारें एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं, दोनों का अस्तित्व स्वतन्त्र तथा पृथक् है। अपने अस्तित्व के लिए वे एक दूसरे पर निर्भर नहीं करतीं, बल्कि सम्मोगत: संगठन में अर्थात् संविधान पर आश्रित हैं। उनका निर्माण संविधान द्वारा होता है। इस प्रकार संघात्मक सरकार की यह मान्यता है कि संघ तथा राज्य-सरकार एक दूसरे के अधीन न हों, बल्कि समस्तरीय हों। सोवियत संघ की दोनों सरकारें संविधान की देन हैं तथा वे संगठन तथा शक्ति की दृष्टि से समस्तरीय हैं। यहाँ तक कि संघ-गणराज्यों के क्षेत्र में बिना उनकी सहमति के परिवर्तन नहीं किया जा सकता है तथा उन्हें "आत्मनिर्णय" की शक्ति प्राप्त है।

संघात्मक प्रणाली की दूसरी विशेषता केन्द्र तथा राज्यों के बीच शासन शक्तियों का बँटवारा (Distribution of Powers) है। शक्ति विभाजन के लिए विभिन्न विधियाँ अपनायी जाती हैं। कनाडा में राज्य की शक्तियों को उल्लेख कर अवशेष शक्तियों को केन्द्र को दे दिया गया है। इसके विपरीत अमरीकी संविधान में केन्द्र की शक्तियाँ राज्य सरकारों में निहित हैं। भारत में एक तीसरी पद्धति अपनायी गयी है। राज्य और संघ सरकारों की शक्तियों की सूचियों के अतिरिक्त एक समवर्ती सूची भी है। अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र में निहित हैं। सोवियत संविधान 'आदर्श संघ' की विधि का अनुसरण अमेरिका की तरह करता है।

**(ख) शक्तियों का बँटवारा**

संविधान की धारा १४ के अनुसार संघ सरकार के क्षेत्राधिकार में निम्नलिखित विषय आते हैं —

(१) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सोवियत संघ का प्रतिनिधित्व, दूसरे देशों से सन्धियाँ करना, उनका अनुसमर्थन करना तथा उन्हें रद्द करना, दूसरे राज्यों के साथ संघीय गणराज्यों के सम्बन्ध को नियमित करने के लिए प्रक्रिया निर्धारित करना।

(२) युद्ध एवं शान्ति के प्रश्न ।
(३) सोवियत संघ में नये गणराज्यों का प्रवेश ।
(४) सोवियत संघ के संविधान के अनुपालन पर नियंत्रण तथा संघ संविधान और संघीय गणराज्यों के संविधानों के बीच अनुकूलता प्राप्त करना ।
(५) संघ गणराज्यों की सीमाओं में परिवर्तन ।
(६) संघ गणराज्यों के अंतर्गत नये राज्यों, क्षेत्रों, स्वायत्त गणराज्यों और स्वायत्त क्षेत्रों का निर्माण ।
(७) सोवियत संघ की प्रतिरक्षा का संगठन, समस्त सैन्य-बल का संचालन, संघ गणराज्यों के सैन्य संगठन विषयक सिद्धांतों का निर्धारण ।
(८) राज्य एकाधिकार पर विदेशी व्यापार ।
(९) राज्यों की सुरक्षा का प्रबन्ध ।
(१०) सोवियत संघ की राष्ट्रीय आर्थिक योजना का निर्धारण ।
(११) सोवियत संघ के केन्द्रीय राज्य-बजट तथा उसकी सिद्धि पर रिपोर्ट की स्वीकृति, संघीय गणराज्यिक तथा स्थानीय बजटों में जानेवाले करों और राजस्वों का निर्धारण ।
(१२) बैंकों, औद्योगिक एवं कृषि सम्बन्धी संस्थाओं और संघीय महत्त्व के व्यापारिक कार्य का प्रशासन ।
(१३) परिवहन तथा संचार का प्रबन्ध ।
(१४) मुद्रा तथा साख व्यवस्था का संचालन ।
(१५) राज्य बीमा का संगठन ।
(१६) ऋण एकत्र करना और देना ।
(१७) भूमि, खनिज, द्रव्य, वनों और जलाशयों के उपयोग के सम्बन्ध में मौलिक सिद्धांतों का निर्धारण ।
(१८) शिक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य के सम्बन्ध में मौलिक सिद्धांतों का निर्धारण ।
(१९) राष्ट्रीय आर्थिक आंकड़े की एकरूप व्यवस्था का संगठन ।
(२०) श्रम-कानून के सिद्धांत का निर्धारण ।
(२१) न्यायिक पद्धति, न्यायिक प्रक्रिया, फौजदारी तथा व्यवहार संहिता से सम्बन्धित कानून ।
(२२) संघीय नागरिकता तथा विदेशियों के अधिकार से सम्बन्धित विधियाँ ।
(२३) विवाह तथा परिवार से सम्बन्धित कानूनों के सिद्धांतों का निर्धारण ।
(२४) अखिल संघीय क्षमादान की घोषणा ।

संविधान की धारा १५ में कहा गया है कि संघ गणराज्यों की सार्वभौमिकता सिर्फ संघ-सरकार के उपर्युक्त अधिकारों से सीमित है । इन क्षेत्रों के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में संघ गणराज्य स्वतन्त्रतापूर्वक अपनी शक्ति का प्रयोग करते हैं । इस प्रकार संघ-सूची के अलावे अवशिष्ट शक्तियाँ

गणराज्यो को दे दी गयी है। सघ सरकार गणराज्यो के सार्वभौमिक अधिकारो की रक्षा करती है। सघीय तथा गणराज्यिक विधियो म विरोध होने पर सघीय विधि ही लागू होती है।

सघ राज्य की तीसरी विशेषता सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)। सिद्धात मे सोवियत न्यायज्ञ यह स्वीकार करते है कि सविधान राज्य का सर्वोच्च विधान है। किसी भी गणराज्य तथा सघीय सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनाया हुआ कानून सघीय सविधान के प्रतिकूल नही होगा। कार्यपालिका के आदेश तथा इसके कार्य सविधान के अनुकूल होंगे। इसके अतिरिक्त सोवियत सविधान ही सघ सरकार तथा गणराज्य सरकार की शक्तियो का स्रोत है। सविधान ही शासन शक्तियो का विभाजन करता है। शक्तियो के अतिक्रमण का अर्थ सविधान का अतिक्रमण या असंवैधानिक होगा। सविधान की सर्वोच्चता का दूसरा अर्थ है कि सविधान की विधियाँ साधारण विधियो से उच्च हैं। सवैधानिक विधियो के निर्माण या परिवर्तन की विधि साधारण विधियो के निर्माण या परिवर्तन की विधि से भिन्न है, तात्पर्य यह है कि सघात्मक सविधान को दुष्परिवर्तनशील होना चाहिए। सोवियत सघ का सविधान दुष्परिवर्तनशील है क्योकि उसके सशोधन की एक विशेष प्रक्रिया है, जो सामान्य विधि के निर्माण तथा परिवर्तन की प्रक्रिया से भिन्न है। इसके अतिरिक्त चूँकि सविधान सर्वोच्च है इसलिए उसका रूप अनिश्चित तथा पूर्वनिर्धारित होना चाहिए और यह तभी सम्भव है जबकि सविधान लिखित हो। अत सघात्मक सविधान को लिखित अर्थात सुनिश्चित और स्पष्ट होना चाहिए। सोवियत सविधान एक लिखित, स्पष्ट और सुनिश्चित सविधान है जिसकी रचना एक सवैधानिक आयोग द्वारा की गयी थी।

**(ग) सविधान की सर्वोच्चता**

अधिकारो का बँटवारा के कारण सघ तथा इकाइयो की सरकारो मे झगडा पैदा होने तथा अधिकार-क्षेत्र के अतिक्रमण का भय सदा बना रहता है। इसलिए झगडो का निर्णय करने के लिए तथा सविधान की व्याख्या करने के लिए अर्थात 'सविधान के सरक्षण' के लिए एक स्वतन्त्र न्यायपालिका (Independent Judiciary) की आवश्यकता होती है। सयुक्त राज्य अमेरिका मे विभिन्न सरकारो पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए तथा विधायिका और कार्यकारिणी के कार्यों की सवैधानिकता के परीक्षण के लिए सर्वोच्च न्यायालय है जो स्वतन्त्र है। सोवियत सघ मे भी एक सर्वोच्च न्यायालय है, लेकिन स्विटजरलैंड के सघीय न्यायालय की तरह उसे न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial review) का अधिकार प्रदान नही किया गया है। यहाँ सोवियत सघ सघीय विशेषता से भले ही भिन्न मालूम पडे, लेकिन प्राविधिक दृष्टिकोण से ऐसा नही कहा जा सकता। सविधान के पुनर्निरीक्षण का अधिकार राज्य के किसी उच्च तथा स्वतन्त्र प्राधिकारी के हाथ मे रहना चाहिए, वह चाहे न्यायालय हो या अन्य कोई सस्था। सोवियत सघ म यह अधिकार सघीय सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के हाथों म सुपुर्द कर दिया गया है।

**(घ) स्वतन्त्र न्यायपालिका**

## ४ सोवियत सविघान की निजी सघात्मक विशेपताए"

( Special federal features of the Soviet Constitution )

सोवियत सघात्मक व्यवस्था की कतिपय निजी विशेषताएँ है जो अन्य सघीय राज्यो मे नही पायी जाती हैं।

(i) उद्देश्य

सोवियत रूस म सघात्मक व्यवस्था की स्थापना का विशेष उद्देश्य है। अन्य सघात्मक देशो म इस प्रणाली की स्थापना का प्रमुख उद्देश्य देश की एकता के साथ-साथ एकको की स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता रही है। लेकिन सोवियत रूस मे सघात्मक व्यवस्था का एक साय साधन के रूप मे अपनाया गया। अन्तिम उद्देश्य एकात्मक राज्य की स्थापना था विभिन्न राष्ट्रीयताओ की स्वायत्तता या शासन का विकेन्द्रीकरण नही।

(ii) राष्ट्रीयताओ का सघ

सोवियत सघ की इकाइयाँ विविध राष्ट्रीयता ( Nationalities ) हैं। सोवियत रूस विविध राष्ट्रीयताओ का राज्य है। इन राष्ट्रीयताओ का कुछ सीमा तक अपनी भाषा, सस्कृति तथा व्यक्तित्व का स्वतन्त्ररूप से विकास करने के लिए सघ की इकाइयो का रूप देकर स्वायत्तता प्रदान की गयी है। प्रत्येक इकाई एक राष्ट्रीयता का प्रतिनिधित्व करती है। लेकिन अन्य सघ-राज्यो म सघीय इकाइयो के निर्माण के आधार मुख्य ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, प्रशासन की सुविधा भौगोलिक स्थिति, भाषा आदि है। भारत तथा अमरिका म सघीय इकाइया प्राय जातियो या राष्ट्रीयताओ का प्रतिनिधित्व करती हैं।

(iii) सघ से अलग होने का अधिकार

बोल्शेविको ने विभिन्न राष्ट्रीयताओ के आत्म निर्णय ( Self determination) के सिद्धात को मान्यता प्रदान की। उन्हें यह अधिकार दिया गया कि वे अपने भविष्य का निर्णय स्वय एव अपने मनोनुकूल कर सकते है। इस बात की सद्धातिक मान्यता पर इतना जोर दिया गया कि सोवियत सविधान म गणराज्यो को सघ से अलग होने की छूट दे दी गयी। धारा १७ म कहा गया है कि "प्रत्येक सघीय गणराज्य को स्वतन्त्रतापूर्वक सोवियत सघ से अलग होने का अधिकार प्राप्त है।"[1] सोवियत नेता इस उपबन्ध पर बहुत गर्व करते है क्योकि विश्व के किसी भी सविधान मे अवयवी एकको का सघ से अलग होने की छूट नही है। अमेरिका म लिकन न सदा के लिए 'सतत् सघ' (Perpetual Federation) के सिद्धात क [illegible] दी। सिद्धान्त सोवियत सघ एक सतत् सघ नही है क्योकि ग [illegible] अलग हो [illegible] किसी समय छिन्न भिन्न हो सकता है।

1 "The right freely to secede fr[illegible] ery Union Republic."

सघीय गणराज्या के अधिकारा के सम्बन्ध म एक अनोखी विशेषता यह है कि १९४४ ई० के दो सशोधना (१८ a & १८ b) द्वारा गणराज्यो को दो विशेष अधिकार दिये गये—विदेशो से सम्बन्ध स्थापित करने तथा अपनी सेनाओ की टुकडियाँ सगठित करने के अधिकार। स्विटजरलैंड को छोडकर अन्य सघ की इकाइयो को ये अधिकार प्राप्त नही है। स्विटजरलैड मे सेना की व्यवस्था तथा इसके सचालन का अधिकार सघ तथा कैटनो के बीच विभक्त है तथा कैंटनो को एक सीमा के अन्तर्गत निकटतम विदेशी राष्ट्र से समझौता करने का अधिकार है। लेकिन सोवियत सघ म वैदेशिक सम्बन्ध मे गणराज्यो को इतनी स्वतत्रता है कि वे विदेशी राष्ट्रो से स्वतत्र सम्बन्ध स्थापित कर सकते है तथा सयुक्त राष्ट्रसघ का स्वतत्र सदस्य बन सकते हैं।

(iv) वैदेशिक सम्बन्ध तथा सैन्य सगठन

साधारणतया सघात्मक शासन मे सघीभूत राज्या के अधिकार तथा स्थिति समान होते है, परन्तु सोवियत सघ म ऐसी बात नही है। वहाँ चार श्रेणी की इकाइयाँ हैं जिनकी स्थिति तथा शक्तियो म बडा अन्तर है। इनम से केवल सघ-राज्य को ही सघ का सदस्य माना गया है। अन्य तीन श्रेणिया की इकाइया को सघ का प्रत्यक्ष सदस्य नही माना गया है बल्कि ये गणराज्य के अग मात्र है। भारत मे भी १९५६ ई० के पहले चार श्रेणियो की इकाइया थी और अभी भी दो श्रेणियो की इकाइयाँ है, लेकिन वे प्रत्यक्षत सघ म सम्मिलित है तथा सघ की मौलिक इकाइयाँ है। इसके अलावे सोवियत सघ म विभिन्न श्रेणियो की इकाइया को सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन म असमान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। अन्त मे, सभी गणराज्या मे सोवियत समाजवादी सघात्मक गणराज्य ( R S F S R ) को, जो सबसे बडा एकक गणराज्य है और जिसम सारे सघ का तीन चौथाई भू प्रदेश सम्मिलित है, प्रधानता है।

(v) सघीभूत इकाइयो मे असमानता

सघात्मक व्यवस्था म शासन के दो अवयवी एकक है—सघ सरकार और राज्य सरकारें। इन एकको की स्थिति एक समान है। अत, सविधान के परिवर्तन तथा सशोधन के सम्बन्ध मे इनका समान बोलवाला रहना चाहिए। सविधान म कोई सशोधन दोनो की सहमति से ही होना चाहिए। अमरिका तथा स्विटजरलैड मे सविधान के सशोधना म सघ तथा राज्य-सरकारा का समवर्ती अधिकार प्राप्त है। लेकिन सोवियत सघ मे सघीय इकाइया का सविधान के सशोधनो मे कोई हाथ नही है, सिर्फ सघीय सर्वोच्च सोवियत दो तिहाई बहुमत से सविधान मे कोई भी सशोधन कर सकती है।

(vi) इकाइया सशोधन-अधिकार से वचित

सघीय शासन व्यवस्था मे विवादो के निपटारा तथा सविधान के सरक्षण का कार्य एक निष्पक्ष तथा सर्वोच्च न्यायालय के हाथा मे सौपा जाना चाहिए। अमेरिका तथा भारत मे इस उद्देश्य से सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की गयी है। परन्तु सोवियत सघ म सविधान की व्याख्या का कार्य किसी एक न्यायालय म न होकर स्वय सघीय सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति—प्रेसि- डियम—के हाथा मे है जिसका अर्थ है कि स्वय अपराधी ही

(vii) न्यायिक सर्वोच्चता का अभाव

यक बन जाता है। ऐसी अवस्था में संविधान निष्पक्ष रूप से लागू नहीं हो सकता। सर्वोच्च सोवियत मनमाने रूप से उनका प्रयोग तथा उल्लंघन कर सकती है।

(viii) "सांस्कृतिक स्वायत्तता"

विश्व के अन्य संघात्मक राज्य अवयवी इकाइयों को हर क्षेत्र में स्वायत्तता तथा स्वतन्त्रता प्रदान करते हैं—राजनीतिक क्षेत्र हो या आर्थिक या सांस्कृतिक क्षेत्र। लेकिन सोवियत संघ में व्यवहारतः राजनीतिक क्षेत्र में अधिक-से-अधिक केन्द्रीकरण तथा सांस्कृतिक क्षेत्र में अधिक-से-अधिक स्वतन्त्रता की व्यवस्था की गयी है।

विभिन्न राष्ट्रीयताओं को अपनी संस्कृति तथा भाषा का विकास करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। लेकिन राजनीतिक स्वतन्त्रता पर कड़ा अंकुश लगा दिया गया है। परन्तु इस चरम "सांस्कृतिक स्वायत्तता" (Cultural autonomy) का अन्तिम उद्देश्य सोवियत संघ की एकता की प्राप्ति ही है।

## ५. मूल्यांकन

**(Evaluation)**

अगर सिर्फ संवैधानिक उपबन्धों तक ही अपने अध्ययन को सीमित रखा जाय तो सोवियत संविधान सच्चा संघ राज्य दीख पड़ेगा। संघात्मक राज्य की सभी मौलिक विशेषताएँ उसमें विद्यमान हैं। यही कारण है कि साम्यवादी उसे एक आदर्श संघ कहते हैं। कभी-कभी गणराज्यों को संविधान में पृथक् होने, सेना संगठित करने तथा वैदेशिक सम्बन्ध स्थापित करने के अधिकारों के फलस्वरूप अन्य संघ राज्यों से अधिक संघात्मक भी बतलाते हैं।

(१) सिद्धांत और व्यवहार में अन्तर

इसी आधार पर प्रो० हैजर्ड (Prof. Hazard) ने सोवियत राज्य को "एक सच्चा संघ" कहा है। लेकिन अगर उसके व्यावहारिक पहलू पर ध्यान दिया जाय तो कुछ दूसरा ही चित्र मिलेगा। ऑग और जिंक ने कहा भी है कि अमेरिका तथा कनाडा में संघवाद का जो रूप है, वह सोवियत रूस में नहीं पाया जाता है। ऑग ने तो यहाँ तक कहा है कि "वस्तुतः सोवियत पद्धति अन्तिम रूप में संघात्मक है ही नहीं।"[1] प्रो० ह्वीयर ने स्टालिन संविधान को एक "अर्द्ध संघ" (Quasi federal) बताया है और वह इसे संघात्मक राज्य का एक "व्यावहारिक उदाहरण (Working example) नहीं मानता है। यहाँ हम इस तथ्य का परीक्षण करेंगे कि सोवियत संविधान व्यवहारतः कहाँ तक संघात्मक है।

---

1 "In point of fact the system is not federal in any ultimate sense at all." —*Ogg*

या ना सघात्मा राज्य री अनेक विशेषताएँ ह, लेकिन उसकी वास्तविक स्थिति की समीक्षा के लिए दो बातो पर ध्यान देना आवश्यक है । (i) एक सविधान जो वस्तुत सर्वोच्च है अर्थात विभिन्न सरकारो की शक्तिया पर नियत्रण लगाता है । (ii) अवयवी

(२) परीक्षण के दो आधार

एकरा का वास्तविक स्वायत्तता तथा स्वतत्रता प्राप्त हो अर्थात शक्तियो का विभाजन ऐसा हो कि सिद्धात एव व्यवहार म इकाई राज्यो की महत्त्वपूर्ण स्थिति बनी रह ।

जहाँ तक सविधान की सर्वोपरिता का प्रश्न है सिद्धानत साम्यवादी सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of Constitution) के सिद्धात को मान्यता प्रदान करते ह । लेकिन वास्तविकता कुछ और ही ह । देश म सर्वोपरिता 'सवहारा अधिनायकत्व' को प्रदान की गयी ह । सोवियत राज्य का मूल नियम 'सवहारा अधिनायकत्व' है जिसकी स्थापना के लिए

(३) सविधान की सर्वोच्चता का अभाव

सविधान एव राजनीतिक काय साधक मात्र है । विशिस्की ने कहा भी है कि "सर्वहारा अधिनायकत्व को विधियो से मर्यादित नही किया जा सकता है ।"[1] सविधान इस नियत्रित एव मर्यादित नही करता है वरन यही सविधान को मर्यादित करता है । सवहारा अधिनायकत्व की सफलता के लिए जब जैसी आवश्यकता पडेगी उसी के अनुसार सविधान को परिवर्तित होना पडेगा । सवहारा अधिनायकत्व को जिस सीमा तक प्राप्त किया गया है उसी तत्कालीन स्थिति की सविधान म अभिव्यक्ति ह । लेकिन, 'सवहारा अधिनायकत्व' की गति विधि का निधारण सोवियत साम्यवादी दल क द्वारा होता ह । अत अन्ततोगत्वा सविधान दल के हाथो म एक साधन बन गया है । साम्यवादी दल की इच्छा तथा कायक्रमो के द्वारा सविधान को मर्यादित होना पडता है । मोलोतोव के शब्दो म 'साम्यवादी दल समाजवाद के मौलिक हितो तथा सर्वहारा अधिनायकत्व की दृढ स्थापना के अनुकूल राज्य के ढाचे मे परिवर्तन लाता है ।'[2] तात्पय यह कि सोवियत रूस म व्यवहारत सविधान सर्वोच्च नही है, बल्कि साम्यवादी दल सर्वोच्च है ।

सघात्मक व्यवस्था के परीक्षण का दूसरा आधार है, अवयवी एकको की स्वायत्तता एव स्वतत्रता । सोवियत सघ की इकाइयो को सिद्धानत भले ही स्वायत्तता प्राप्त

(४) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति

हो, लेकिन व्यवहारत उनकी राजनीतिक स्वतन्त्रता नगण्य है, व सघ की प्रशासनिक इकाइया मात्र रह गयी ह । सोवियत सघ मे केन्द्रीकरण इतना अधिक है कि कुछ सास्कृतिक तथा विशुद्ध स्थानीय प्रकृति के कार्यो के अतिरिक्त एकको को एकदम स्वतन्त्रता प्राप्त नही है । केन्द्रीकरण की यह प्रवृत्ति (Tendency towards

---

1 'The dictatorship of the proletariat is authority unlimited by any statutes whatsoever ' —Vyshinsky

2 ' The Communist Party was always subordinating the form of the state structure to the fundamental interests of Socialism and to the task of strengthening the gproletarian dictatorship " —Molotov

Centralisation) अधिकाधिक प्रबल हो गयी है तथा दिन प्रति-दिन होती जा रही है। हावर्ड के कथनानुसार 'महायुद्धों के उपरान्त केन्द्रीकरण की यह प्रवृत्ति और भी अधिक बढ़ गयी है।' टाउस्टर ने केन्द्रीकरण तथा उसकी वृद्धि के चार कारण बतलाये हैं (१) पार्टी नेतृत्व का सर्वव्यापक (all pervading) प्रभुत्व, (२) सोवियत देश प्रेम (Patriotism) की भावना का प्रचार, (३) रूसी भाषा व रूसी सभ्यता का प्रसार तथा (४) विभिन्न जातियों का मिश्रण। केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति तथा उसकी वृद्धि के निम्नलिखित उल्लेखनीय कारण हैं —

(i) संघ-सरकार की व्यापक शक्तियां —सोवियत संविधान में अधिकारों के विभाजन की पद्धति आदर्श है, अर्थात् संघ सरकार की शक्तियों का उल्लेख कर अवशिष्ट शक्तियाँ राज्य सरकारों को दे दी गयी हैं। लेकिन संघ सरकार की शक्तियां इतनी व्यापक हैं कि एककों के लिए अवशिष्ट शक्तियां नहीं के बराबर रह जाती हैं। जैसा, वैदेशिक सम्बन्ध, विदेशी व्यापार का आधिपत्य, नये गणराज्यों की स्वीकृति, गणराज्यों के अन्तर्गत आनेवाली सरकार की इकाइयों का पुनर्गठन अखिल संघीय आर्थिक योजना की स्थापना तथा राष्ट्रीय महत्त्व की आर्थिक तथा वित्तीय संस्थाओं का प्रशासन आदि संघ सरकार के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते हैं। इसके अतिरिक्त राज्यों के प्रशासन का निर्देशन तथा नियमन एवं समस्त संघ के प्रशासन के मौलिक सिद्धान्तों का निर्धारण भी संघ सरकार ही करती है। समस्त देश की आर्थिक तथा वित्तीय व्यवस्था पर संघ सरकार का नियन्त्रण रहता है। सोवियत संघ में नये राज्यों तथा प्रदेशों को सम्मिलित करने, राज्यों की सीमाओं तथा क्षेत्रफल में परिवर्तन करने, उनकी श्रेणियों में पतन तथा अभिवृद्धि करने के अधिकार संघ सरकार के ही हैं। संविधानों में अधिकारों के विभाजन परिवर्तन का पूर्ण अधिकार संघ सरकार को है। इस प्रकार संघ सरकार की शक्तियां अत्यधिक व्यापक हैं। साथ साथ वे अस्पष्ट भी हैं। विश्व के अन्य किसी संघ सरकार की शक्तियां इस तरह अपरिमित नहीं हैं। फलतः एककों का कार्यक्षेत्र अत्यधिक सीमित हो जाता है। फ्लोरिन्स्की ने भी कहा है कि "संघ-सरकार के लिए सुरक्षित शक्तियाँ बहुत व्यापक और अस्पष्ट हैं। आर्थिक योजना जिसका निश्चय करना संघीय प्राधिकारियों का कार्य है इतना व्यापक क्षेत्र है जिसमें राष्ट्रीय जीवन का प्रत्येक क्षेत्र आ जाता है और संघ-सरकार अवयवों के काम में हस्तक्षेप करने का असीम अवसर प्रदान करता है। फलतः एककों को सिर्फ विशुद्ध स्थानीय प्रकृति के साधारण मामलों में कुछ अंश तक इच्छानुसार कार्य करने की स्वतन्त्रता है।"

(ii) गणराज्य-प्रशासन पर नियन्त्रण —गणराज्यों के प्रशासन का निर्देशन तथा नियन्त्रण संघ सरकार कई अन्य साधनों द्वारा करती है। जैसा कि हम ऊपर कह चुके हैं समस्त देश की आर्थिक तथा वित्तीय व्यवस्था पर संघ सरकार का नियन्त्रण रहता है और राज्यों को इस क्षेत्र में संघ सरकार के आदेशों का पालन करना होता है। यहां तक कि गणराज्यों के बजट तक पर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण रहता है। आर्थिक, औद्योगिक तथा कृषि-सम्बन्धी सभी संस्थाओं का नियमन तथा संचालन केन्द्रीय सरकार करती है। यदि किसी विषय पर केन्द्रीय तथा गणराज्यों की विधियों में विरोध हो तो केन्द्रीय विधि ही मान्य होती है राज्य की विधि नहीं। इसके अलावा संघीय मन्त्रिपरिषद् में दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं —(क) अखिल संघीय मन्त्रालय

(All Union Ministries) तथा (ख) सघीय गणराज्या के मत्रालय ( Union Republican Ministries) । सघीय गणराज्या के मत्रालय सघ गणराज्यो म स्थित अपने आनुक्रमिक मत्रालयो (Corresponding Ministries) का निर्देशन तथा नियन्त्रण करते ह । इन अखिल सघीय तथा सघीय गणराज्या के मत्रालयो के अधिकार इतने व्यापक तथा विस्तृत ह कि सघीभूत इकाइयो के विधि निर्माण अथवा प्रशासन के किसी भी क्षेत्र म यह हस्तक्षेप कर सकते ह । इसके अतिरिक्त सघीय सर्वोच्च सोवियत के प्रजिडियम को गणराज्यो की मन्त्रिपरिषदो के निर्णयो का रद्द करने का अधिकार ह, केन्द्रीय मन्त्रिमडल तक इसके निर्णयो को स्थगित कर सकता है, सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल के प्रतिनिधि समस्त देश म इस बात का निरीक्षण करते ह कि सघीय कानूनो तथा आदेशो का पालन हो रहा है या नही । इस प्रकार राज्यो की स्वायत्तता केवल नाममात्र की रह जाती है ।

(iii) सर्वोच्च न्यायिक प्राधिकारी की कमी —सघ तथा राज्यो की सरकारो पर नियन्त्रण रखने के लिए निष्पक्ष तथा स्वतन्त्र प्राधिकारी की आवश्यकता ह । प्राय सर्वोच्च न्यायालय इस काय को करता है । लेकिन, सोवियत सघ म यह काय न्यायालय को नही सौंपा गया है बल्कि प्रेजिडियम को । अत सघ सरकार पर न्यायालय का अकुश नही ह, उसे मनमानी करने का पूण अवसर मिल जाता है ।

(iv) काल्पनिक शक्तियाँ ( Fictitious Powers) —सघ गणराज्यो को सोवियत सघ से पृथक होने (To secede) का अधिकार दिया गया है । लेकिन इस अधिकार का सिर्फ सैद्धान्तिक महत्व है । स्टालिन ने कहा भी था कि कोई भी गणराज्य सघ से अलग होने का प्रश्न नही उठायेगा ।[1] वस्तुत यह प्रश्न नही उठाया जा सकता है क्योकि साम्यवादी दल के एकाधिकार तथा अत्यधिक केन्द्रीयकरण के परिणामस्वरूप कोई गणराज्य इस विषय म सोच भी नहीं सकता है । इसी अधिकार की भांति गणराज्यो को विदेशो से सम्बन्ध स्थापित करने तथा अपनी सेनाओ की टुकडियाँ सगठित करने के अधिकार दिये गये ह । इन अधिकारो का भी सिर्फ कागजी महत्त्व ही है । सघ सरकार को गणराज्यो की सेनाओ के सगठन व निर्देशन-हेतु सिद्धान्त निर्धारित करने का अधिकार दिया गया है । इसी प्रकार विदेशो से सम्बन्ध स्थापित करने म भी गणराज्य स्वतन्त्र नही हैं, वास्तविक सत्ता केन्द्रीय सरकार के हाथो म ही हे । वास्तव मे यह अधिकार तो गणराज्यो को इसलिए दिया गया था ताकि सब गणराज्यो को सयुक्त राष्ट्रसघ का सदस्य बनाकर सोवियत सघ राष्ट्रसघ म अपनी सदस्य सख्या बढा सके । इस प्रकार सोवियत गणराज्यो को प्रदत्त य विशेषाधिकार काल्पनिक तथा सारहीन ह ।

(v) एकदलीय नेतृत्व —साम्यवादी दल का सवव्यापी प्रभाव केन्द्रीकरण का एक प्रमुख कारण है । समस्त शासन की शक्तियो का स्रोत साम्यवादी दल है । केन्द्रीय सरकार हो या राज्य की सरकार सभी को साम्यवादी दल द्वारा निर्देशित आज्ञाओ तथा नीतियो का अनुसरण करना पडता है । राज्य का सघात्मक ढाचा केवल साम्यवादी दल द्वारा आदिष्ट कार्यों की कुशलतापूर्वक पूर्ति के लिए एक सगठन है । साम्यवादी दल स्वय ही केन्द्रवादी है, उसम सघात्मकता

1 "Of course none of our Republics would actually raise the questions of seceding from the U S S R."
—Stalin

रासगार भी नहीं है। एक एकाधिकारी तथा एकात्मक दल-व्यवस्था के अन्तर्गत संघ राज्य की कल्पना की गयी है।

(vi) राष्ट्रीय भावना का विकास —केन्द्रीकरण की उस प्रवृत्ति को एक राष्ट्रीयता के विकास से बहुत बल मिला है। रूसी भाषा तथा रूसी सभ्यता का काफी जोर शोर से प्रसार किया है। आवागमन की सुविधा तथा केन्द्रीकरण के फलस्वरूप जातियों का मिश्रण तथा एकीकरण हो गया है। गत वर्षों में राष्ट्रीय भावना को जगाने की पूरी चेष्टा की जा रही है। रूसियों में यह गौरव भावना भरी जा रही है कि विश्व में वे सवश्रेष्ठ हैं, उनका देश विश्व में सब शक्तिशाली तथा सब-समुन्नत है। विज्ञान के चमत्कार ने तो इस भावना को और प्रबल बना दिया है। 'शीत युद्ध' (Cold war) की स्थिति ने रूसियों का एकीकरण के लिए अत्यधिक प्रोत्साहित किया है। सांस्कृतिक एकता पर तथा भूतकालीन गौरवपूर्ण दिनों पर जोर दिया जा रहा है। इस प्रकार एक राष्ट्र तथा राष्ट्र-प्रेम की भावना द्वारा रूसियों को एक सूत्र में बांधा जा रहा है।

इस प्रकार सोवियत संघ में न तो संविधान की सर्वोच्चता को और न तो इकाइयों की स्वायत्तता को ही व्यावहारिक सत्य बनाया गया है। सिद्धान्ततः भले ही संघवाद की अनेक

**निष्कर्ष**

विशेषताओं को अपनाया गया है, लेकिन व्यवहार में केन्द्रीकरण पर इतना जोर दिया गया है कि अन्ततः सोवियत संघ एकात्मक राज्य का रूप धारण कर लेता है। यहां फाइनर के कथन को हम उद्धृत कर सकते हैं, यद्यपि कुछ लोग इसे अतिशयोक्ति कहेंगे—"वास्तव में यह एक अत्यधिक एकात्मक राज्य है जिसकी प्रवृत्ति राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों की स्वतंत्र सरकार तथा अर्थ-व्यवस्था को समाप्त करने के उपरान्त उनकी राष्ट्रीय विशेषताओं को नष्ट करना है।[1] न्यूमैन ने तो कहा है कि "पाश्चात्य दृष्टिकोण से सोवियत संघवाद उतना ही सत्य है जितना कि हैन्स क्रिश्चियन एंडरसन की कहानी में सम्राट् के नये कपड़े।"[2]

## सारांश

**संघवाद को अपनाये जाने के कारण** —यद्यपि साम्यवादी विचारक संघवाद के विरुद्ध थे तथापि कतिपय कारणों से उन्होंने संघवाद को अपनाना श्रेयस्कर समझा। प्रमुख कारण यों थे—(i) राष्ट्रीयता (nationality) की समस्या को सुलझाने के लिए (ii) भ्रातृपूर्ण सहयोग की स्थापना के लिए (iii) देश की संरक्षा के लिए तथा (iv) आर्थिक पुनर्निर्माण के हेतु।

**संघ निर्माण की प्रक्रिया** संविधान में संघ को गणराज्यों का स्वेच्छित सम्मिलन बतलाया गया है।

**संघात्मकता के लक्षण**—न्यायपालिका का 'संविधान के संरक्षक' को छोड़कर संघीय व्यवस्था की अन्य सभी विशेषताएँ सोवियत संविधान में पायी जाती हैं।

---

1 ' In reality it is a highly unitary state, tending strongly to obliterate the national features of its national minorities after having liquidated their independent Government and economy ' —*Finer*

2 By the generally accepted "Western ' standards of Political Science Soviet Federalism is as real as the Emperor's new clothes in Hans Christian Anderson s famous tale ' —*Neumann*

**निजी विशेषताएँ** —(I) स्थापना का विशेष उद्देश्य, (II) राष्ट्रीयताओं का सघ, (III) गणराज्यों को संघ से अलग होने का अधिकार, (IV) गणराज्यों का वैदेशिक सम्बन्ध तथा सैन्य संगठन का अधिकार, (V) सघीभूत इकाइयों म असमानता, (VI) इकाइया सशोधन अधिकार से वचित, (VII) न्यायिक सर्वोच्चता का अभाव तथा (VIII) सास्कृतिक स्वायत्तता ।

**आलोचना**—बहुत से आलोचक सोवियत राज्य को सघ मानते ही नहीं है । सविधान सघ राज्य की कुछ कसौटियों पर खरा नहीं उतरता है । केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बहुत तीव्र है । वस्तुत यह एक एकात्मक राज्य है ।

## प्रश्न

1 Comment on the view that the Soviet Union is a federal state with a unitary bias (B U '57 A, '63 A )
(इस कथन की समीक्षा कीजिए कि सोवियत सघ एक सघात्मक राज्य है जिसका झुकाव एकात्मक की ओर है ।)

2 "In theory U S S R is a federation of nations on democratic principles in practice it is a unitary dictatorship" Comment (B U '57 S )
("सिद्धान्त सोवियत सघ प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों पर आधारित राष्ट्रों का सघ है, व्यवहारत यह एक एकात्मक अधिनायक तन्त्र है ।' इस कथन की समीक्षा कीजिए ।)

3 "Inspite of the forms of federalism centralization of authority in the U S S R is hardly exceeded anywhere else in the world" In the light of this statement examine the nature of Soviet federation
( सोवियत रूस म सघात्मक व्यवस्था के उपरान्त भी उसमे अधिक केन्द्रीकरण विश्व म कही नही है ।" इस उक्ति के प्रकाश म सोवियत सघ की प्रकृति की समीक्षा कीजिए ।)

4 Examine the distribution of powers and functions between the U S S R to be a federal union ? If so, why ? (P U 1959 A)
(सोवियत रूस म सघ सरकार तथा गणराज्यों की सरकारों के बीच शक्तियों के विभाजन का विवरण दीजिए । क्या आप सोवियत रूस को एक सघ राज्य कह सकते हैं ? कारण बतलाइये ।)

5 Examine critically the statement that "the constitution of the U S S R combines political centralism with cultural federalism" ( P U 1958 A )
(इस कथन की समीक्षा कीजिए कि "सोवियत सघ का सविधान राजनीतिक केन्द्रीयवाद का सास्कृतिक सघवाद म समन्वय करता है ।'

6 Would it be correct to describe the Soviet Union a federation ? (Agra U 1945 )
(क्या सोवियत यूनियन को सघ कहना उचित है ? )

7 Show on the basis of its constitution that Soviet Russia is a federation [Vikram Univ B A (Part II), '62]
(सविधान के आधार पर दिखाइए कि सोवियत रूस सघ है ।)

8 Discuss the peculiarities of the federal system in the U S S R
(सोवियत रूस की सघात्मक व्यवस्था की अनोखी विशेषताओं का उल्लेख कीजिए ।)

"*They are in the gift of an authoritarian and brutal Government that regards its ends as justifying any means and these rights are used as 'means' They are not rights in the sense of something seized by the people for themselves and administered by themselves and enforced on the Government, that is the servant of the people Rights donated by a despotic master are not rights but crumbs from dictator s table*' —Finer

६

# नागरिको के मौलिक अधिकार एव कर्त्तव्य

## (Fundamental Rights and Duties of the Citizens)

| | |
|---|---|
| १ सामान्य पृष्ठभूमि | —मौलिक अधिकार सम्बन्धी साम्यवादी विचारधारा, नागरिक अधिकारो का सविधान म उल्लेख । |
| २ सोवियत नागरिक अधिकारो की विशेषताए | —समाजवादी आधार, सामान्य प्रतिबन्ध सगठन के अधिकार पर प्रतिबन्ध, अधिकारो का आर्थिक आधार, अधिकारो के साथ कर्त्तव्यो का उल्लेख, न्यायपालिका के सरक्षण का अभाव, कुछ अनोखे अधिकार, अधिकार राज्य सेवा के रूप मे साधनो का उल्लेख । |
| ३ अधिकारो तथा कर्त्तव्यो का विवरण | —काम पाने का अधिकार, विश्राम तथा मनोरजन का अधिकार, भौतिक सुरक्षा का अधिकार, शिक्षा-सम्बन्धी अधिकार, स्त्रियो का अधिकार, समानता का अधिकार धर्म-सम्बन्धी स्वतन्त्रता, नागरिक स्वतन्त्रता, सगठन का अधिकार, शरीर, घर तथा पत्राचार सुरक्षा, शरणागति का अधिकार व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार, कर्त्तव्य । |
| ४ मूल्याकन | —प्रशसापूर्ण शब्द आलोचनापूर्ण शब्द, निष्कर्ष । |

## १. सामान्य पृष्ठभूमि

### ( General Background )

प्रजातांत्रिक सिद्धांत के अनुसार राज्य तथा व्यक्ति में परस्पर विरोध रहता है। राज्य शक्ति तथा व्यक्ति स्वतन्त्रता का प्रतीक है। स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए व्यक्ति को कुछ अधिकार आवश्यक हैं, जो राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के दावे ( Claims ) है। अतः व्यक्ति के अधिकार राज्य की शक्ति पर सीमा हैं, उनका प्रयोग राज्य के विरुद्ध किया जा सकता है। लेकिन साम्यवादी सिद्धांत के अनुसार राज्य तथा व्यक्ति में कोई विरोध नहीं है दोनों में विरोध अस्वाभाविक है। स्टालिन ने कहा था –"समूह तथा व्यक्ति में न असमन्वयकारी विरोध है और न होना चाहिए समूहवाद समाजवाद के व्यक्तिगत हितों की उपेक्षा नहीं करता है, वरन् उन्हें समाज के हितों में मिला देता है।"[1] राज्य का विरोध विद्रोह है। एक महान अपराध है। अतः साम्यवादियों के अनुसार अधिकार राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के दावे नहीं हैं, बल्कि वे समाजवादी, आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था के प्रतिफल है। उन्हें व्यक्ति के हित के लिए नहीं अपितु समाजवाद की स्थापना तथा दृढ़ता के लिए व्यक्तियों को प्रदान किया जाता है। वे अन्तवर्ती (Inherent) या जन्म सिद्ध दावे नहीं है। बल्कि राज्य की ओर से व्यक्ति का दानस्वरूप ( Gift ) है। इस प्रकार साम्यवादी "प्राकृतिक अधिकार' ( Natural Rights ) के सिद्धांत को नहीं मानते है।

**मौलिक अधिकार-सम्बन्धी साम्यवादी विचारधारा**

व्यक्तिगत स्वतन्त्रता से सम्बन्धित साम्यवादी विचारधारा दो मान्यताओं पर आधारित है—(क) पूर्ण आर्थिक एवं भौतिक सुरक्षा के अन्तर्गत ही स्वतन्त्रता सम्भव है तथा (ख) इस आर्थिक लक्ष्य की उपलब्धि तथा सुरक्षा साम्यवादी राज्य द्वारा ही हो सकती है। साम्यवादी आर्थिक स्वतन्त्रता के अभाव में नागरिक अधिकारों को निरर्थक बतलाते है। स्टालिन ने कहा था कि "एक भूखे बेरोजगार के लिए व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का कोई महत्त्व नहीं। सच्ची स्वतन्त्रता वहीं सम्भव है जहाँ शोषण, बेरोजगारी, भिखमंगी या कल के लिए चिन्ता की समस्या न हो।"[2]

---

1 "There neither is nor should be an irreconciable contrast between the individual and the collective There should be none for as much as collectivism—Socialism does not deny individual interests It amalgamates them with interest of the collective "
—Stalin

2 "What can be the 'Personal freedom' of an unemployed person who goes hungry and finds no use for his toil? Only where exploitation is annihilated where there is no oppression of some by others, no unemployment, no beggary and no trembling for fear that man may on the morrow lose his work, his habitation and his bread only there is true freedom

इसीलिए साम्यवादी अधिकारों के आर्थिक आधार पर अधिक जोर देते हैं। इस आर्थिक आधार की उपलब्धि समाजवाद के अन्तर्गत ही सम्भव है। इसलिए समाजवाद के विरुद्ध अधिकारों का उपभोग नहीं किया जा सकता है। यह एक विरोधाभास होगा, घातक अपराध होगा। इसके विपरीत प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त के अन्तर्गत अधिकारों का उपभोग समाज के हस्तक्षेप से बचने के लिए व्यक्ति के हित के रक्षार्थ किया जाता है तथा आर्थिक अधिकारों पर नहीं, बल्कि नागरिक अधिकारों पर अधिक जोर दिया जाता है।

मानव-इतिहास में समाज एवं व्यक्ति का सम्बन्ध सदा से ही एक गहन प्रश्न रहा है। समाज का नियन्त्रण और व्यक्ति की स्वतन्त्रता का समुचित समन्वय इस समस्या का समाधान है।

**नागरिक अधिकारों का संविधान में उल्लेख**

राजनीतिक विचारकों ने अनेक समाधान प्रस्तुत किये, जैसे-प्राकृतिक अधिकारों का सिद्धान्त, शक्ति के पृथक्करण का सिद्धान्त आदि। आधुनिक युग में संविधान में नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लेख कर और सरकार को उनके द्वारा मर्यादित कर उनकी रक्षा का कार्यभार एक निष्पक्ष सर्वोच्च न्यायालय को सौंपना एक सामान्य व्यवस्था हो गयी है। सर्वप्रथम फ्रांस की राज्य क्रान्ति ( १७८९ ई० ) के समय राष्ट्रीय सभा ने मनुष्य के अधिकारों की घोषणा करते हुए संविधान में नागरिकों के कतिपय मूल अधिकारों की परिगणना की। १७९१ ई० में अमरीकी संविधान में प्रथम दस संशोधनों द्वारा व्यक्ति के अधिकारों को संविधान का अंग बनाया गया। तत्पश्चात् जर्मनी के वायमार ( Weimar ) संविधान 'आयरलैण्ड, स्विट्जरलैंड, जापान, भारत आदि देशों के संविधानों में मूल अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया। अनेक संविधानों में उनकी चर्चा भी नहीं की गयी है, जैसे, कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रिका आदि देशों के संविधान। परन्तु आधुनिक प्रवृत्ति संविधान में नागरिक अधिकारों को परिगणित करने की ओर है। यहाँ तक कि संयुक्त राष्ट्रसंघ (U N O) ने भी मानव अधिकारों का सार्वदेशीय घोषणा पत्र निकाला है।

१७८९ ई० की फ्रांस की क्रान्ति की भाँति रूस में भी १९१७ ई० की क्रान्ति के बाद मौलिक अधिकारों का घोषणा पत्र निकला। लेकिन १९१८ और १९२४ ई० में संघीय संविधान में नागरिक अधिकारों का कोई अलग अध्याय नहीं जोड़ा गया, इनकी व्यवस्था संघीय गणराज्यों के संविधानों में की गयी। १९३६ ई० के संविधान में अध्याय १० में नागरिकों के मौलिक अधिकारों तथा कर्त्तव्यों की सूची दी गयी। सोवियत नेता इन अधिकारों को पश्चिमी देशों द्वारा प्रदत्त अधिकारों से श्रेष्ठ तथा अधिक प्रभावपूर्ण बतलाते हैं। कारपिन्स्की ने कहा है कि "स्टालिन संविधान सोवियत नागरिकों को ऐसे अधिकार और ऐसी स्वतन्त्रताएँ प्रदान करता है जो किसी पूँजीवादी देश में न तो पायी जाती हैं और न पायी जा सकती हैं।"[1]

1 'The Stalin Constitution grants Soviet Citizens rights and liberties that do not and cannot exist in any of the capitalist countries'

—Karpinsky

सिडनी और बीट्रिस वेब के अनुसार मानव अधिकारों की एक नयी सूची सोवियत संविधान का सर्वप्रमुख नवीन प्रवर्तन है।[1]

## २ सोवियत नागरिक अधिकारों की विशेषताएं

(Salient Features of the Soviet Civil Rights)

सोवियत नागरिक अधिकारों की कतिपय निजी विशेषताएं हैं। ये विशेषताएं पाश्चात्य देशों के नागरिक अधिकारों में नहीं पायी जाती हैं। यहां इनका उल्लेख आवश्यक है —

**(i) समाजवादी आधार**

फ्रेंच और अमरीकी नागरिक अधिकारों की घोषणाएं व्यक्तिवाद (Individualism) पर आधारित हैं। उनका उद्देश्य समाज का हित साधन नहीं था। इसके विपरीत व्यक्ति की प्राथमिकता पर उन्होंने बल दिया। व्यक्तिगत सम्पत्ति की रक्षा तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता उनके आर्थिक तथा सामाजिक आधार थे लेकिन सोवियत रूस में नागरिक अधिकारों का आर्थिक व्यक्तिवाद (Economic Individualism) से कोई सम्बन्ध नहीं है। उनका आधार समाजवादी व्यवस्था है जो नियोजित अर्थ व्यवस्था (Planned Economy) पर आधारित है। व्यक्तिगत सम्पत्ति और व्यक्तिगत लाभ के लिए उसमें कोई स्थान नहीं है।

**(ii) सामान्य निबन्ध**

द्वितीय, सोवियत संविधान का मौलिक उद्देश्य सर्वहारा वर्ग के हितों की प्राप्ति तथा समाजवादी व्यवस्था की स्थापना है। अतः संविधान उन नागरिकों के अधिकारों को मान्यता प्रदान नहीं कर सकता जो सर्वहारा वर्ग के हितों अथवा समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध हों। इसलिए सोवियत नागरिक अधिकारों के साथ एक आवश्यक शर्त जुड़ी हुई है कि "वे अधिकार सर्वहारा वर्ग के हितों से न टकराते हों और न उन अधिकारों से देश की समाजवादी व्यवस्था को आवश्यकत बल मिलता हो।" सोवियतवासी भाषण, समाचार-पत्र तथा संगठन सम्बन्धी नागरिक स्वतन्त्रताओं का उपयोग सिर्फ समाजवादी मान्यताओं के अनुरूप ही कर सकते हैं, विरुद्ध नहीं। अन्य प्रजातान्त्रिक देशों में नागरिक अधिकारों पर इस तरह का कोई विशेष प्रतिबन्ध नहीं है। लेकिन हां देश की सुरक्षा के विरुद्ध वे भी अपने अधिकारों का उपयोग नहीं कर सकते हैं।

सोवियत नागरिकों के सार्वजनिक संगठन-सम्बन्धी अधिकार पर भी प्रतिबन्ध लगाया गया है। साम्यवादी दल को विशेष स्थिति प्रदान की गयी है और उसको राज्य का और सर्व-साधारण

---

1 The most important is not any reshaping of the electoral machinery but the enshrinement in the Constitution of a new set of the rights of man." —*Webbs*

यह कहा गया था कि "श्रम सभी नागरिकों का अनिवार्य कर्त्तव्य है।"[1] १९३६ ई० के संविधान की धारा १२ में इस उक्ति का विस्तृत वर्णन करते हुए कहा गया है कि काम सिर्फ एक अनिवार्य कर्त्तव्य ही नहीं है, बल्कि आदर का विषय भी है तथा "जो व्यक्ति काम नहीं करेगा उसे खाना भी नहीं मिलेगा।"[2] धारा ११८ में इसी सिद्धांत का अधिकार का रूप दिया गया है। इस धारा के अनुसार सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक को काय प्राप्त करने तथा काय की मात्रा और गुण के अनुसार पारिश्रमिक प्राप्त करने का अधिकार है। यह अधिकार राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था के समाजवादी संगठन, सोवियत समाज में उत्पादन साधनों में निरन्तर विकास, आर्थिक संकट की सम्भावनाओं के अन्त तथा बेकारी के उन्मूलन के कारण सुरक्षित है। इस प्रकार का अधिकार अन्य किसी संविधान द्वारा नहीं दिया गया है। गत बीस वर्षों से इस अधिकार को पूर्णतया लागू किया जा रहा है। १९३० ई० के बाद लगभग बेकारी की समस्या एकदम समाप्त हो गयी। यहां तक कि आर्थिक संकट के समय, जब बेकारी एक विश्वव्यापी समस्या बन गयी थी सोवियत श्रमिकों को काम पाने में कोई कठिनाई नहीं हुई। लेकिन इस अधिकार की दो रूप में आलोचनाएँ की गयी हैं। प्रथम, यह ठीक है कि नियोजित आर्थिक व्यवस्था में सभी लोगों को काम मिल जायगा लेकिन काम पाना उतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना कि उसके लिए पारिश्रमिक। सोवियत रूस में अधिकतर श्रमिकों को बहुत कम पारिश्रमिक पर काम करना पड़ता है। द्वितीय सोवियत रूस में अधिनायकवादी अर्थ-व्यवस्था के कारण कार्य करने तथा श्रम शक्ति के संगठन और बटवारा में बाध्यता ( Compulsion ) का तत्त्व पाया जाता है। श्रमिकों के वासस्थान, भ्रमण, कार्य की प्रकृति आदि पर अनेक प्रकार के नियन्त्रण लगाये जाते हैं। फिर भी यह अधिकार सोवियत संविधान को अत्यधिक उपयोगी बना देता है।

(१) काम पाने का अधिकार

विश्राम तथा मनोरंजन, काय-कुशलता, सुखी जीवन तथा सुन्दर स्वास्थ्य के लिए अति आवश्यक है। स्टालिन संविधान की धारा ११९ के द्वारा नागरिकों को विश्राम तथा मनोरंजन के अधिकार प्रदान किये गये हैं। ये अधिकार श्रमिकों के प्रति एक उदारता के दृष्टिकोण के ही परिचायक नहीं, बल्कि एक श्रमजीवी समाज के निर्माण के परिचायक हैं जिसमें श्रमजीवियों के हितों को सर्वाधिक महत्त्व दिया जाता है। इनकी क्रियान्विति के लिए अनेक साधनों की व्यवस्था की गयी है। कारखानों तथा कार्यालयों में काम करने की अवधि आठ घण्टा प्रतिदिन निश्चित की गयी है, कठोर शारीरिक परिश्रम करनेवालों के काय की अवधि ७ घण्टे, ६ घण्टे और ४ घंटे प्रतिदिन कर दी गयी है। पूर्ण पारिश्रमिक के साथ वार्षिक छुट्टियों की व्यवस्था की गयी है तथा श्रमिकों के मनोरंजन के लिए क्लब घर, विश्राम गृह स्वास्थ्य निवास आदि का प्रबन्ध किया गया है। यद्यपि ये सुविधाएँ निम्न श्रेणी के श्रमिकों के लिए अधिक आवश्यक हैं तथापि सोवियत रूस में उन्हें प्राथमिकता नहीं दी जाती है। उच्च श्रेणी के लोगों को या विशिष्ट व्यक्तियों को ही ये सुविधाएँ अधिकतर दी जाती हैं। प्रजातांत्रिक देशों

(२) विश्राम तथा मनोरंजन का अधिकार

1 "Labour is an obligation on all citizens

2 "He, who dos not work, shall not eat"

म भी श्रमिका का य सुविधाएँ प्राप्त हैं, लेकिन अधिकार के रूप मे नही। वे अनिवायत सरकार द्वारा ही प्रदान नही की जाती हैं, बल्कि उनकी व्यवस्था मजदूरो के ऐच्छिक सगठनो, सहयोग-समितिया तथा अन्य सरकारी योजनाओ द्वारा होती है।

**(iii) भौतिक सुरक्षा का अधिकार।** सोवियत नागरिको को वृद्धावस्था, बीमारी या अयोग्यता की अवस्थाओ मे निवाह पाने का अधिकार है। इस अधिकार के अतगत मजदूरा तथा कमचारियो के लिए राज्य की ओर से सामाजिक सेवा तथा नि शुल्क चिकित्सा की व्यवस्था है और देश भर मे स्वास्थ्य सस्थाओ तथा आरोग्यशालाओ का जाल सा बिछा हुआ है। भारत, इगलैंड आदि देशो मे इस तरह के अधिकार नागरिका को सविधान द्वारा प्रदान नही किये गये है, लेकिन राज्य का आधार लोक-कल्याणकारी सिद्धात होने के कारण सरकार ऐसी सुविधाओ की व्यवस्था के लिए सचेष्ट रहती है।

**(iv) शिक्षा सम्बन्धी अधिकार** शिक्षा का अधिकार मानव विकास के लिए महत्त्वपूर्ण अधिकार है। सोवियत नागरिको को शिक्षा का अधिकार दिया गया है। इस अधिकार की सुरक्षा के लिए सावजनिक और अनिवाय प्रारम्भिक शिक्षा, सातवी कक्षा तक नि शुल्क शिक्षा प्रतिभाशाली छात्रा का उच्च शिक्षा के लिए छात्रवृत्तियो, विद्यालयो म मातृभाषा म शिक्षण और श्रमिको के प्रशिक्षण के लिए व्यावसायिक शिक्षालयो की व्यवस्था की गयी है। भारतीय सविधान मे भी चौदह वष तक के बच्चो के लिए अनिवाय तथा नि शुल्क शिक्षा का व्यवधान है। छात्रवृत्तियो तथा प्रशिक्षण विद्यालयो का भी अधिक से-अधिक सुविधा दी जा रही है। लेकिन सोवियत रूस मे सरकार ने शिक्षण के प्रसार की दिशा म भी काफी काम किया है। हार्पर और थॉम्पसन ने कहा भी है कि "सोवियत शासन की सर्वाधिक प्रभावी राज्यसेवा शिक्षा के क्षेत्र मे हुई है।"[1] फलत सोवियत भूमि से चन्द वर्षों मे ही निरक्षरता का नामोनिशान मिट गया।

**(v) स्त्रियो का अधिकार** जार शासन-कालीन मैतिहर वातावरणो म स्त्रियो का परिवार के अन्दर तथा बाहर निम्न कोटि का स्थान प्राप्त था। लेकिन साम्यवादी समाज म उन परिवार के दायरे से उठाने तथा समान स्थिति प्रदान करने की पूरी चेष्टा की गयी है। स्टालिन सविधान आर्थिक, प्रशासनिक, राजनीतिक तथा सावजनिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र म पुरुषो के समान स्त्रियो को समान अधिकार प्रदान करता है। इसके लिए अनेक व्यवस्थाएँ की गयी है। राज्य ने माता और शिशुओ के हितो का विशेष ध्यान रखा है बडे परिवार वाले माताओ को विशेष राजकीय सहायता प्राप्त होती है अविवाहित माताओ को भी राज्य की ओर से सहायता दी जाती है, प्रसूतिकाल म माताओ को सवेतन छुट्टी प्राप्त होती है और समस्त देश म मातृका गृहो, बालोद्यान तथा शिशुशालाओ की स्थापना का प्रावधान है। आज सोवियत रूस म सभी पेशाओ म मिलाकर लगभग ४० प्रतिशत स्त्रियाँ ही हैं। विशेषकर शिक्षा, समाज तथा स्वास्थ्य सेवाओ मे स्त्रियो की सख्या ही अधिक है।

---

1 'The most effective State Service of the Soviet Regime has been in the field of education' -Harper & Thompson

आलोचकों का कहना है कि साम्यवादियों ने स्त्रियों को साधारण श्रमिकों की श्रेणी में ला पटका है।

प्रजातान्त्रिक देशों में समानता के अधिकार को सर्वाधिक महत्त्व प्रदान किया गया है। सोवियत संविधान भी इसमें पीछे नहीं है। वह भी नागरिकों को समानता का अधिकार प्रदान करता है। आर्थिक, प्रशासकीय, राजनीतिक तथा सार्वजनिक क्षेत्रों में सभी नागरिकों को समान बताया गया है। जाति, वंश या राष्ट्रीयता के भेद भाव का अन्त कर दिया गया है। इन आधारों पर न किसी को विशेषाधिकार दिये जा सकते हैं न किसी के अधिकार कम किये जा सकते हैं। कोई किसी जाति या वर्ग के विरुद्ध घृणा या वैमनस्यता का प्रचार नहीं कर सकता। इस प्रकार सोवियत संघ में वैधानिक, आर्थिक तथा सामाजिक दृष्टिकोण से जाति या रंग के भेद-भाव को समाप्त कर दिया गया है। इसके विपरीत, अमेरिका जैसे प्रजातन्त्र के दावेदार राज्य में जाति तथा रंग के भेद-भाव की नीति बरती जा रही है। फाइनर का कहना है कि सोवियत रूस में स्टालिन काल में यहूदियों के विरुद्ध भेद-भाव की नीति अपनायी गयी थी। साधारणतया जाति या राष्ट्रीयता के आधार पर भले ही किसी प्रकार का भेद भाव न किया जाता हो, लेकिन साम्यवादी दल के सदस्यों के विशेषाधिकार प्राप्त हैं, उनकी स्थिति साधारण नागरिकों से भिन्न तथा विशेष है।

**(vi) समानता का अधिकार**

सोवियत संविधान आत्मानुभूति की स्वतन्त्रता की घोषणा करता है, वह चर्च को राज्य तथा शिक्षा से पृथक् करता है, सभी नागरिकों को धार्मिक पूजन तथा धर्म विरोधी प्रचार की स्वतन्त्रता दी गयी है। मार्क्स ने कहा था, "धर्म जनता के लिए अफीम है।"[1] धर्म का राज्य से सम्बन्ध विच्छेद कर तथा धर्म विरोधी प्रचार का अधिकार देकर वस्तुतः धर्म को कुचल दिया गया है। यदि चर्च तथा पादरियों का कुछ अस्तित्व है भी तो उनकी संख्या नगण्य है, वे राज्य के विरुद्ध कुछ नहीं बोल पाते हैं तथा कभी कभी राज्य के हित के साधन के रूप में उनका प्रयोग किया जाता है। अतः धार्मिक स्वतन्त्रता एक ढकोसला मात्र है, रूसी चर्च पूर्णतः साम्यवादी अधिनायकवाद के अधीनस्थ है।

**(vii) धर्म-सम्बन्धी स्वतन्त्रता।**

सोवियत नागरिकों को चार नागरिक अधिकार दिये गये हैं—(क) भाषण की स्वतन्त्रता, (ख) प्रेस की स्वतन्त्रता, (ग) सभा अथवा सार्वजनिक सभाएँ आयोजित करने की स्वतन्त्रता तथा (घ) सड़कों पर जुलूस निकालने तथा प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता। लेकिन शर्त यह है कि वे सर्वहारा वर्ग के हितों से टकराते न हों तथा समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने में सहायक हों। ये अधिकार श्रमजीवी जनता तथा उनके संगठनों को मुद्रणालय, सार्वजनिक भवन, सड़क परिवहन की सुविधाएँ तथा इन अधिकारों को प्रयुक्त करने के लिए आवश्यक अन्य सामग्रियों को उपलब्ध कर सुरक्षित किये गये हैं। इन अधिकारों की आलोचना करते हुए

**(viii) नागरिक स्वतन्त्रताओं का अधिकार**

1. "Religion is the opium of the people" —*Marx*

फाइनर ने बतलाया है कि व्यवहारत ये सभी अधिकार नियन्त्रित है। सभी सभाओं के लिए सरकारी आज्ञा लेनी पडती है। सचार के साधनो तथा प्रेस पर पूर्णतया सरकार तथा दल का नियन्त्रण है, कठोर सेंसर की व्यवस्था है। अत विचार तथा चेतना पर 'लौह आवरण' ( Iron Blanket) है।

सोवियत नागरिको को सार्वजनिक सगठनो, सहकारी समितियो, श्रमिक सघो, खेल-कूद तथा सुरक्षात्मक सगठनो, सास्कृतिक तथा वैज्ञानिक समुदायो एव साम्यवादी दल मे सगठित होने का अधिकार है। साम्यवादी दल को सर्वहारा वर्ग के सर्वाधिक कार्यशील तथा सचेत सदस्यो का सगठन कहा गया है। यह श्रमजीवी वर्ग के हितो का सरक्षक, समाजवादी व्यवस्था को दृढ करने वाला तथा सभी सार्वजनिक या राजकीय सगठनो का अगुआ है।

**(ix) सगठन का अधिकार**

सगठन का यह अधिकार सर्वहारा वर्ग के हितो द्वारा मर्यादित है। निष्कपत कोई भी सगठन सर्वहारा वर्ग के हितो के अनुकूल तथा साम्यवादी दल के अन्तर्गत ही सगठित हो सकता है। सरकार की स्वीकृति मिलने के बाद ही कोई सगठन वैध ( legal ) हो सकता है। इसके अतिरिक्त व्यवहारत सोवियत सघ मे एक ही राजनीतिक दल है। दलीय सगठन की स्वतन्त्रता नही है।

सोवियत नागरिको को शरीर, घर तथा पत्राचार की सुरक्षा का अधिकार दिया गया है। बिना किसी न्यायालय के निर्णय के या प्रोक्यूरेटर की अनुमति के किसी को कारावास मे नही रखा जा सकता, नागरिको के घरो पर राजकीय कर्मचारी अतिक्रमण नही कर सकते तथा पत्र व्यवहार की गोपनीयता की गारटी दी गयी है। लेकिन जैसा कि अनेक आलोचको ने कहा है, ये अधिकार अवास्तविक हैं। घर, समाचार तथा शारीरिक सुरक्षा की अबाध्यता पूर्णतया पुलिस तथा न्यायालय की स्वेच्छा पर आश्रित है।

**(x) शरीर, घर तथा पत्राचार की सुरक्षा**

सोवियत सविधान विदेशियो को एक अनोखा अधिकार प्रदान करता है—शरणागति का अधिकार। सोवियत सघ मे उन विदेशियो को आश्रय दिया जाता है जो श्रमिको के हितो की रक्षा करने, राष्ट्रीय स्वाधीनता के लिए सघर्ष करने या वैज्ञानिक कार्यों के लिए अपने देश मे सरकार द्वारा सताये गये हैं।

**(xi) शरणागति अधिकार**

सोवियत सविधान मे मौलिक अधिकारो की सूची के अन्तर्गत व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार की चर्चा नही की गयी है, लेकिन इसका उल्लेख सविधान मे अन्यत्र किया गया है। धारा १० मे कहा गया है कि नागरिको को अपने काम से आय, बचत, निवास-स्थान, घर की पूरक-सम्पत्ति, घरेलू सामान, वैयक्तिक प्रयोग तथा सुविधा की अन्य वस्तुओ पर वैयक्तिक स्वामित्व के अधिकार तथा नागरिको के उत्तराधिकार से सम्पत्ति प्राप्ति के अधिकार को विधि का सरक्षण प्राप्त है। लेकिन उत्पादन के साधनो पर राज्य का ही नियन्त्रण है। इस प्रकार सोवियत नागरिको को सीमित रूप मे व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त है। इसके परिणाम-स्वरूप सोवियत नागरिको या उनके बच्चो के जीवन-स्तर मे काफी असमानता पायी जाती है।

**(xii) व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार**

## (ख) कर्त्तव्य
### (Duties)

नागरिक अधिकारों के साथ साथ कर्त्तव्यों का उल्लेख सोवियत संविधान की एक प्रमुख विशेषता है। संविधान की धारा १३० से लेकर १३३ तक कर्त्तव्यों की चर्चा की गयी है। चीन के अतिरिक्त अन्य किसी देश के संविधान में कर्त्तव्यों का उल्लेख नहीं मिलता है। प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त के अनुसार तो अधिकारों में ही कर्त्तव्य अन्तर्निहित है। इसलिए अलग से कर्त्तव्यों की चर्चा व्यर्थ है। सोवियत संविधान में नागरिकों के निम्नलिखित कर्त्तव्य बतलाये गये हैं —

(१) सोवियत संघ के संविधान का पालन करना,

(२) विधियों का पालन करना

(३) श्रम सम्बन्धी अनुशासन का निर्वाह करना,

(४) सार्वजनिक कर्त्तव्यों का ईमानदारी से पालन करना,

(५) समाजवादी व्यवस्था के नियमों का आदर करना,

(६) राज्य की सम्पत्ति की रक्षा करना तथा उसको दृढ़ बनाना क्योंकि वह सोवियत व्यवस्था का आधार तथा देश की शक्ति एवं सम्पत्ति और सर्वहारा वर्ग की समृद्धि एवं संस्कृति का स्रोत है। सार्वजनिक सम्पत्ति को हानि पहुँचानेवाले को समाज का शत्रु बताया गया है।

(७) अनिवार्य रूप से सेना में भर्ती होना (Universal Military Service)—इसे आदरपूर्ण कर्त्तव्य कहा गया है।

(८) देश की रक्षा करना नागरिकों का परम पुनीत कर्त्तव्य है। देशद्रोह अर्थात मातृभूमि के प्रति विश्वासघात करना, शपथ का उल्लंघन करना, दुश्मनों से मिल जाना, देश की सैनिक शक्ति को हानि पहुँचाना, देश के गुप्त भेद शत्रु को भेजना आदि अति गम्भीर अपराध हैं। विधि द्वारा इन अपराधों के लिए कठोरतम दंड दिया जायगा।

## ४ मूल्यांकन
### (Evaluation)

संविधान निर्माण के समय स्टालिन ने सोवियत संविधान में उल्लिखित अधिकारों पर बड़ा गर्व प्रकट किया था तथा प्रजातान्त्रिक संविधान के मौलिक अधिकारों से उन्हें श्रेष्ठ बतलाया था।

प्रशंसापूर्ण शब्द

उसने बतलाया कि प्रजातान्त्रिक देशों में समानता, स्वतन्त्रता तथा अन्य अधिकार दिये गये हैं, लेकिन वे कई अपवादों तथा नियन्त्रणों से मर्यादित हैं, पर सोवियत संविधान में इस तरह के नियन्त्रण या अपवाद नहीं है। इसके अलावे सोवियत संविधान सिर्फ अधिकारों का ही उल्लेख नहीं करता है वरन उनके प्रयोग के साधनों तथा सुरक्षा पर भी जोर देता है। अधिकारों का संवैधानिक उल्लेख उतना महत्त्वपूर्ण नहीं है जितना कि उन्हें व्यावहारिक रूप देना। एक सोवियत लेखक निकोलाइ चेरनिस्वस्की ने कहा था कि "सभी को सोने की थाली में खाने का अधिकार हो सकता है, लेकिन इस अधिकार के उपयोग के लिए सभी के पास सोने की थाली होनी चाहिए।"[1]

---

1 "Every one had the right to eat from gold dishes but to exercise that right one had to have gold dishes. — *Nikolas Chernyshevsky*

अधिकार की पूर्त्ति पर बहुत जोर दिया गया है। इस प्रकार अधिकारो के रचनात्मक पहलू को प्राथमिकता दी गयी जबकि प्रजातान्त्रिक देशो म अधिकारा के निषेधात्मक पहलू को विशेष महत्त्व दिया जाता है। टाउस्टर ने कहा भी है कि "नवीन मविधान के अधिकार क्षेत्र मे सोवियत सघ ने निषेधात्मक स्वतत्रताओ की दृष्टि से पाश्चात्य जनतत्रो का अनुकरण किया है, परन्तु रचनात्मक स्वतत्रताओ को स्थान देकर उसने अन्य देशो का मार्ग दर्शन किया है।"[1] सिडनी और ब्रिट्रीस वेब ने भी सोवियत नागरिक अधिकारा की भूरि-भूरि प्रशसा की है। अधिकारो के आर्थिक आधार पर जोर देकर सोवियत सविधान ने वस्तुत एक सराहनीय काय किया है।

आलोचनापूर्ण शब्द

आलोचको ने सोवियत नागरिको के अधिकार का बडा परिहास किया है। उसे धोखे की टट्टी तथा दिखावा मात्र कहा है। सोवियत शासन-व्यवस्था मे राज्य की शक्ति इतनी असीमित है कि व्यक्ति तथा उसके अधिकार को कोई स्थान ही नही। यह कहा जाता है कि सोवियत रूस मे सिद्धान्त तथा व्यवहार मे जितना अन्तर है, उतना विश्व के अन्य किसी भी मविधान म नही। फाइनर ने 'उद्देश्य बनाम उपलब्धि' ( profession Versus Achievement ) शीर्षक के अन्तर्गत कहा है कि उद्देश्य बतलाया गया है 'पूर्ण स्वतत्रता' ( Total Freedom ) और समानता ( Equality ), लेकिन उपलब्धि हुई है पूर्ण अधिनायकतत्र ( Total Autocracy ) तथा 'असमानता' ( Inequality ) की। उसने सोवियत सविधान द्वारा प्रदत्त प्रत्येक अधिकार व व्यावहारिक पहलू की टिप्पणी की है तथा उन्हे नियन्त्रित एव मर्यादित बतलाया है। फेन्साड ( Fainsod ) ने भी यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि वास्तव मे सोवियत नागरिको के अधिकार अधिक महत्त्व नही रखते। नागरिको को काम पाने का अधिकार है। लेकिन अपनी इच्छानुसार वे काम नही पा सकते। जाति या रग का कोई भेद-भाव नही है, लेकिन अल्पसख्यको को सदा सताया और दबाया जाता है। भाषण, प्रेम तथा सभा की स्वतत्रता का यह कतई अर्थ नही कि राज्य की कोई भी आलोचना कर सकता है या स्वतत्र विचारधारा का अनुसरण कर सकता है। समाजवाद के सिद्धान्तो तथा उनकी क्रियान्विति के द्वारा सोवियत नागरिको के अधिकार नियन्त्रित है। कोई अपने अधिकारो का उपभोग उसी सीमा तक कर सकता है, जिस सीमा तक व समाजवाद के मार्ग मे बाधक न हो। लेकिन समाजवाद के पोषण तथा स्थापना का पूर्ण उत्तरदायित्व साम्यवादी दल पर है। अत साम्यवादी दल के विरुद्ध अधिकारो का प्रयोग नही हो सकता है। सोवियत सघ साम्यवादी दल की तानाशाही है। उस तानाशाही को लागू करने के लिए गुप्त पुलिस (Secret Police), श्रमिक कैम्प ( Labour Camps ) आदि का जाल-सा बिछा हुआ है। अधिनायकवादी राज्य मे मौलिक अधिकारो के समुचित उपभोग की कल्पना ही गलत है। फाइनर ने कहा है कि सोवियत नागरिको के अधिकार जनता द्वारा छीने गये तथा जनता द्वारा घोषित अधिकार नही हैं, जिन्हे जनता ने दास सरकार पर लादा गया है। बल्कि, वे अधिनायकवादी सरकार द्वारा जनता को दान रूप म दिये गये है वे तानाशाह के टेबुल से गिरे हुए रोटी के टुकडे हैं जिसका उपयोग

---

1 "In the bill of rights of the new constitution the Soviet Union has followed the western democracies with regard to the negative freedom while it has pioneered in the introduction of positive freedom" —J Towster.

तानाशाह के साधन रूप में करता है।[1] न्यूमैन ने तो कहा है कि जो सोवियत नागरिक कभी देश से बाहर नहीं गया, उसने नागरिक अधिकारों का कभी भी उपभोग ही नहीं किया और फलस्वरूप वह कभी अनुभव ही नहीं कर सकता कि उसके जीवन में कौन-सी चीजें बिछुड़ी हुई हैं।[2]

लेकिन सोवियत नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित ये दोनों विचारधाराएँ अतिरंजित हैं। यह ठीक है कि सोवियत नागरिक अपने अधिकारों का स्वतन्त्रतापूर्वक उपभोग नहीं कर सकते हैं। लेकिन इतना तो मानना ही होगा कि सोवियत संघ में भौतिक अधिकारों का जितना सुरक्षित किया गया है उतना अन्य किसी देश में नहीं। सोवियत संघ में न कोई मालिक है, न नौकर, न कोई बड़ा है, न छोटा, न कोई अमीर है न गरीब। वहाँ शोषण नहीं है, बेकारी की समस्या नहीं है भूखमरी या पेट की जलन नहीं है। अन्त में, यह उल्लेखनीय है कि मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में सोवियत मान्यता ही भिन्न है। मौलिक अधिकारों का उद्देश्य अन्ततः समाज का हित है तथा समाजवादी व्यवस्था की स्थापना है, किसी व्यक्ति के निजी हित की उपलब्धि नहीं। अतः इन दृष्टिकोणों से सोवियत नागरिकों के अधिकार-पत्र को निरर्थक तथा महत्वहीन कहना गलत होगा।

निष्कर्ष

## साराश

मान्यता — साम्यवादियों के अनुसार अधिकार राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के दावे नहीं है, बल्कि वे समाजवादी आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था के प्रतिफल हैं। वे व्यक्ति को राज्य के द्वारा दान स्वरूप (gift) हैं। साम्यवादी अधिकारों के आर्थिक आधार पर अधिक जोर देते हैं।
सोवियत संविधान में अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया है।

विशेषताएँ —(i) सोवियत रूस में अधिकारों का आधार समाजवाद है। (ii) अधिकार सर्वहारा वर्ग के हितों द्वारा प्रतिबन्धित होते हैं। (iii) संगठन सम्बन्धी अधिकार पर विशेष प्रतिबन्ध लगाया गया है। (iv) अधिकारों का आधार आर्थिक है। (v) अधिकारों के साथ कर्त्तव्यों का उल्लेख मिलता है। (vi) अधिकारों को न्यायपालिका का संरक्षण प्राप्त नहीं है। (vii) कुछ अनोखे अधिकार भी दिये गये हैं। (viii) अधिकार राज्य सेवा के रूप में दिये गये हैं। (ix) सोवियत संविधान में अधिकारों के साथ साथ उनकी पूर्ति के लिए ठोस साधनों का भी उल्लेख किया गया है।

---

1 "They are in the gift of an authoritarian and brutal government that regards its ends as justifying any means, and these rights are used as 'means.' They are not rights in the sense of *something seized by the people for themselves* and administered by themselves and enforced on the government, that is the servant of the people. Rights donated by a despotic master are not rights but crumbs from dictator's table." —*Finer*

2 "The Soviet citizen, who has not lived abroad has never enjoyed civil liberties and therefore, has only a dim idea of what he misses." —*Neumann.*

(i) अधिकार —निम्नलिखित मौलिक अधिकार नागरिकों को दिये गये हैं —(i) काम पाने का अधिकार, (ii) विश्राम तथा मनोरंजन का अधिकार (iii) भौतिक सुरक्षा का अधिकार (iv) शिक्षा सम्बन्धी अधिकार, (v) स्त्रियों का अधिकार, (vi) समानता का अधिकार, (vii) धर्म सम्बन्धी स्वतन्त्रता (viii) नागरिक स्वतन्त्रताओं का अधिकार, (ix) संगठन का अधिकार, (x) शरीर, घर तथा पत्राचार की सुरक्षा, (xi) शरणागत अधिकार, तथा (xii) व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार।

कर्त्तव्य —निम्नलिखित कर्त्तव्यों का उल्लेख सोवियत संविधान में मिलता है—(i) सोवियत संघ के संविधान का पालन करना, (ii) विधियों का पालन करना, (iii) श्रम सम्बन्धी अनुशासन का निर्वाह करना, (iv) सार्वजनिक कर्त्तव्यों का ईमानदारी से पालन करना, (v) समाजवादी व्यवस्था के नियमों का आदर करना, (vi) राज्य की सम्पत्ति की रक्षा करना तथा उसको दृढ़ बनाना, (vii) अनिवार्य रूप से सेना में भर्ती होना, तथा (viii) देश की रक्षा करना।

(ii) मूल्यांकन —सोवियत अधिकारों की इसलिए प्रशंसा की गयी है कि अधिकारों के साथ-साथ उनके प्रयोग के साधनों तथा सुरक्षा पर जोर दिया गया है। अधिकारों के आर्थिक आधार की भी प्रशंसा की गयी है।

आलोचकों ने सोवियत अधिकारों को धोखे की टट्टी तथा दिखावा मात्र कहा है। सिद्धान्त तथा व्यवहार में महा अन्तर है। अधिनायकतन्त्र तथा एकदलीय शासन में स्वतन्त्रता नाम मात्र की है।

लेकिन भौतिक अधिकारों की सुरक्षा तथा सामाजिक संरक्षण के कारण सोवियत अधिकार सराहनीय है।

## प्रश्न

1. Examine the Fundamental Rights and Duties as embodied in the Constitution of the U S S R How far they are effective ?

(Agra U 1948, '50, P U 1957 H, Bhag U 1963 S)

(सोवियत संविधान में उल्लिखित मौलिक अधिकारों एवं कर्त्तव्यों की समीक्षा कीजिए। ये कहाँ तक प्रभावपूर्ण हैं ? )

2. What are the chief features of the fundamental rights embodied in the Constitution of the U S S R ?

(सोवियत संविधान के नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ बतलाइए।)

3. "The Stalin Constitution grants Soviet citizens rights and liberties that do not and cannot exist in any of the capitalist country " Discuss

( 'स्टालिन संविधान ऐसे अधिकार एवं स्वतन्त्रताएँ नागरिकों को देता है जो किसी भी पूँजीवादी देश में नहीं पाये जाते हैं।' समीक्षा कीजिए।)

4. Compare and contrast the fundmental rights embodied in the Soviet Constitution with that of the American Constitution

(B U 1955 S, '57 S P U 1963)

(सोवियत तथा अमरीकी संविधानों में उल्लिखित नागरिकों की तुलना कीजिए तथा अन्तर बतलाइए।)

5 Examine the theory and practice of the declaration of fundamental rights and duties of the citizens in the Soviet Constitution (P U 1955 H)
(सोवियत सविधान द्वारा प्रदत्त नागरिको व मौलिक अधिकारों एव कर्त्तव्यो की सैद्धांतिक तथा व्यावहारिक विवेचना कीजिए।)

6 "It is the unique emphasis on the duties of man as a necessary complement to the right of man which in the peculiar characteristic of the Soviet Constitution of 1936" Critically examine this statement
("मानव अधिकारो के पूरक के रूप मे मानव कर्त्तव्यो का उल्लेख सोवियत सविधान की एक अनोखी विशेषता है।" इस उक्ति की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।)

7 Discuss the nature of the rights secured to the citizens by the constitution of the U S S R (B U '59 A)
(सोवियत रूस के नागरिकों के अधिकार एव स्वरूप का वर्णन करें।)

8 Examine the nature and reality of the fundamental rights in the U S S R (R U '61)
(सोवियत सविधान के मौलिक अधिकारो की वास्तविकता तथा स्वभाव की विवेचना करें।)

9 Give a critical estimate of the fundamental rights incorporated in the constitution of the U S S R (R U '61, B U '63 A)
(सोवियत सविधान में सन्निहित मौलिक अधिकारों का आलोचनात्मक अध्ययन करें।)

---

## सोवियत शासन-व्यवस्था का ढांचा
## ( The Structure of the Soviet Government )

साम्यवादी दल
(Communist Party)

शक्ति एव नियत्रण (Authority & Control)

शक्ति एव नियत्रण (Authority & Control)

केन्द्रीय समिति का प्रेजिडियम
(Presidium of the Central Committee)

(All Union Presidium)

सुप्रीम सोवियत
(All Union Supreme Soviet)

सघ सोवियत
(Council of the Union)

जातीय-सोवियत
(Council of Nationalities)

सुप्रीम कोर्ट
(All Union-Supreme Court)

प्रोक्यूरेटर जेनरल
(All Union Procurator General)

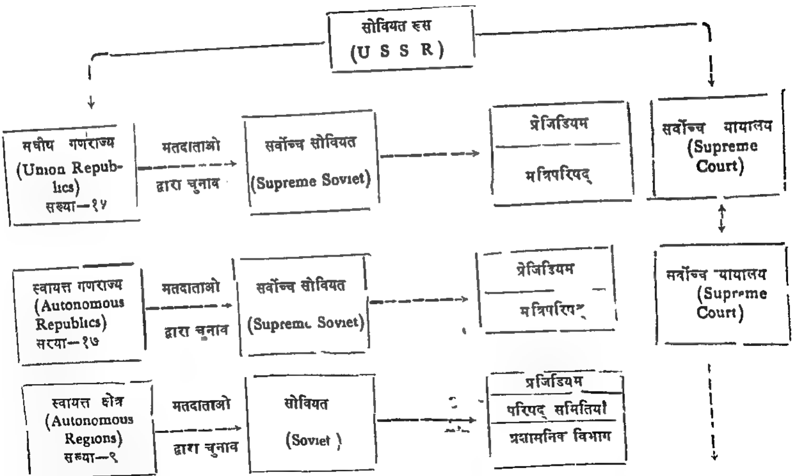
Council of

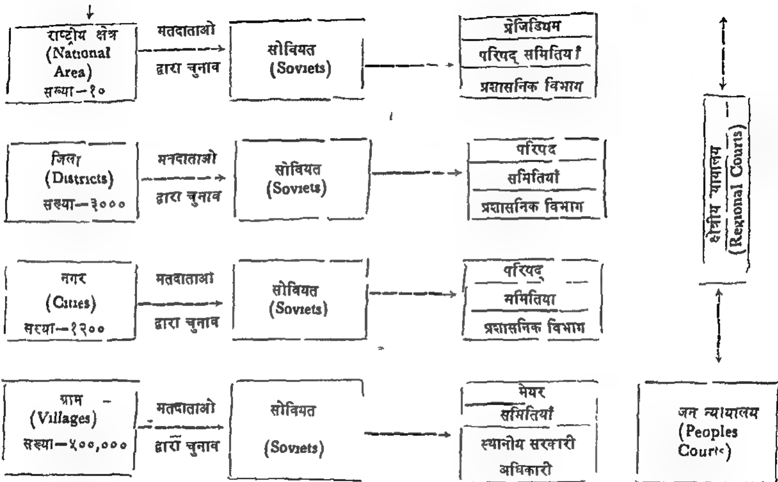
निर्वाचक
(Electorate)

सघीय गणतत्र
(Union-Republics)

## क्षेत्रीय एव स्थानीय शासन की एजेंसियाँ

(Agencies of Regional and Local Government in Soviet Russia)





राष्ट्रीय क्षेत्र (National Area) सख्या—१०
मतदाताओ द्वारा चुनाव
सोवियत (Soviets)
प्रेजिडियम
परिषद् समितियाँ
प्रशासनिक विभाग
जिला (Districts) सख्या—३०००
मतदाताओ द्वारा चुनाव
सोवियत (Soviets)
परिषद
समितियाँ
प्रशासनिक विभाग
नगर (Cities) सख्या—१२००
मतदाताओ द्वारा चुनाव
सोवियत (Soviets)
परिषद्
समितियाँ
प्रशासनिक विभाग
ग्राम (Villages) सख्या—५००,०००
मतदाताओ द्वारा चुनाव
सोवियत (Soviets)
मेयर
समितियाँ
स्थानीय सरकारी अधिकारी
क्षेत्रीय न्यायालय (Regional Courts)
जन न्यायालय (Peoples Courts)

*"Though theoretically the sole legislating organ in the Soviet pyramid, the Supreme Soviet, like its predecessor – large in composition and meeting for a brief period in the course of the year has so far op rat d primarily as a ratifying propagating body, Its chief purpose appears to be, periodically or as occasion demands, to lend the voice of approval of a representative assembly of governmental policy"*

—**Towster**

७

# सघीय सरकार सर्वोच्च सोवियत

## (Union Government the Supreme Soviet)

| | |
|---|---|
| १ सर्वोच्च सोवियत की रचना तथा सगठन— | द्विसदनात्मक व्यवस्था, रचना, रचना सम्बन्धी विशेषताएँ, कायकाल, सोवियत प्रतिनिधि, उन्मुक्तिया, अधिवेशन, पदाधिकारी, आयोग, विधायी प्रक्रिया। |
| २ सर्वोच्च सोवियत के अधिकार एव कर्त्तव्य— | विधायी शक्ति, सविधान मे सशोधन, आर्थिक काय, इकाइयो का प्रवेश, निर्माण तथा सीमा परिवतन, वदेशिक सम्बन्ध तथा सुरक्षा, नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार, अन्वेषण का अधिकार, कायपालिका पर नियन्त्रण, शासन का सर्वोच्च निर्देशक। |
| ३ द्वितीय सदन का विशेष अध्ययन— | दोनो सदनो का सम्बन्ध, अन्य द्वितीय सदनो स तुलना। |
| ४ मूल्याकन— | सगठन क दृष्टिकोण से, काय प्रणाली के दृष्टिकोण से, शक्ति के दृष्टिकोण स, निष्कष। |

स्टालिन का सविधान ससदीय सर्वोच्चता (Legislative Supremacy) के सिद्धात पर आधारित है। वह शक्तिया क पृथक्करण के सिद्धान्त का अस्वीकार करता है। अत, सविधान म ब्रिटिश तथा भारतीय ससदा के समानान्तर एक सर्वोच्च विधायिका सभा की स्थापना की गयी है। इसे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत कहते है। अनुच्छेद ३० म स्पष्ट कहा गया है कि

मोवियत सघ की राज्य शक्ति का उच्चतम अ ग सावियत सघ की सर्वोच्च सावियत है ।[1] लेकिन शासन के अय अ गो के बीच कार्या के विभाजन के कारण सर्वोच्च सोवियत प्रमुखत विधि-निर्मात्री सभा बन गयी है । विधायिका शक्ति का उपयोग एकमात्र सर्वोच्च सावियत ही कर सकती है ।[2]

वत्त मान स विधान के निर्माण के पूव कुछ दूसरी ही व्यवस्था थी । विधि-निर्मात्री शक्ति किसी एक सभा मे केन्द्रित नही थी । १९१८ और १९२४ ई० के स विधानो मे तीन सस्थाओ का व्यवधान था –(१) अखिल सघीय सोवियत कांग्रेस (All Union C ngress Soviet), (२) केन्द्रीय कायकारिणी समिति (The Central Executive Committee), और (३) केन्द्रीय कायकारिणी का प्रेजिडियम (The Presidium of the Central Executive Committee) इनमे से सावियत कांग्रेस सवप्रधान विधायिका सभा थी, लेकिन विशाल आकार तथा अल्पकालीन अधिवेशनो के कारण वह निष्क्रय तथा निरथक थी । फलस्वरुप विधि निर्माण का वास्तविक काय द्विसदनात्मक कायकारिणी समिति के कधो पर आ गया था । प्रेजिडियम कायकारिणी समिति के सभावकाश मे विधिया का निर्माण करती थी जिन पर बाद म समिति की स्वीकृति ली जाती थी । १९३६ ई० के सविधान द्वारा इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया । सोवियत काग्रेस तथा केन्द्रीय कायकारिणी समिति का सयुक्त कर एक नयी सस्था का जन्म दिया गया सर्वोच्च सोवियत । पुरानी सोवियत कांग्रेस की तरह इसे 'राज्य शक्ति का सर्वोच्च अ ग' बनाया गया तथा आकार, काय और मत्र के दृष्टिकाण स इसे पुरानी केन्द्रीय समिति का रुप दिया गया । इस प्रकार प्रजातान्त्रिक देशा के समानान्तर एक ससद् (Parliament) का निर्माण सोवियत स विधान मे भी किया गया ।

## १ सर्वोच्च सोवियत की रचना तथा सगठन

### (Composition and Organisation of the Supreme Soviet)

पाश्चात्य देशा की तरह सर्वोच्च सोवियत द्विसदनात्मक सभा है । इसके दो सदन है— सघ सोवियत (Soviet of the Union) और जातीय सावियत (Soviet of the Nationalities) । सघ सावियत प्रतिनिधि सभा है । वह जनता का प्रतिनिधित्व द्विसदनात्मक व्यवस्था करती है । राष्ट्रीयताओ की सोवियत सावियत सघ की विभिन राष्ट्रीयताओ का प्रतिनिधित्व करती है । सोवियत सघ एक बहुराष्ट्रीय (Multi national) दश है । विभिन्न जातियाँ ही इसकी इकाइयाँ है । अत यह आवश्यक था कि एक एसे सदन की स्थापना की जाती जो इन जातिया के हितो की रक्षा करे तथा इनका प्रतिनिधित्व करे । कालिनिन ने द्विसदनात्मक व्यवस्था की चर्चा करते हुए कहा था कि"शक्ति के

---

1 "The highest organ of state power in the U S S R is the Supreme Soviet of U S S R " —*Art 30*

2 "The legislative power of the U S S R is exercised exclusively by the Supreme Soviet of the U S S R ' —*Art 32*

सर्वोच्च अग मे प्रत्येक राष्ट्रीयता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व अनिवार्य है।"[1] स्तालिन के अनुसार "इस व्यवस्था से सभी के हितो की केवल अभिव्यक्ति ही नही होती वल्कि सहयोग एव भ्रातृत्वपूर्ण सम्बन्ध की नीव दृढ होती है।"[2] इसके विपरीत पाश्चात्य देशो म द्वितीय सदनो की स्थापना का उद्देश्य मुख्यत विशेष हितो का प्रतिनिधित्व या लोकप्रिय सदनो के मार्ग म अवरोध पैदा करना रहा है। लेकिन सोवियत सघ म, विशिन्स्की की राय मे ऐसे द्वितीय सदन को कोई स्थान नहीं जो प्रथम सदन के मार्ग पर बाधा पहुँचाए। अत सोवियत सघ म द्वितीय सदन का कोई स्थान नही जो प्रथम सदन की स्थापना का एकमात्र उद्देश्य विभिन्न राष्ट्रीयताओ को प्रतिनिधित्व प्रदान करना है।[3]

सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो का निर्वाचन सार्वजनिक एव वयस्क मताधिकार (Universal and Adult Franchise) के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है। सोवियत सघ म सभी नागरिक, जिन्होंने १८ वर्ष की आयु प्राप्त कर ली हो और जो पागल अथवा किसी न्यायालय द्वारा दण्डित न हो, अथवा किसी कारण से मताधिकार से वचित न हो, प्रतिनिधियो के निर्वाचन मे भाग ले सकते हैं।

रचना

सोवियत सघ का प्रत्येक नागरिक जिसकी उम्र कम से कम २३ वर्ष है, सर्वोच्च सोवियत के लिए प्रत्याशी के रूप म खडा हो सकता है। प्रत्याशी के सम्बन्ध मे जाति, धर्म, लिंग, शिक्षा, सामाजिक स्थिति या पूर्व कार्यवाहियो आदि के आधार पर विभेद नही किया जाता है। सघ-सोवियत म जनता के प्रतिनिधि बिना जाति या राजनीतिक इकाई के प्रतिनिधित्व के विचार से जनसख्या के आधार पर चुने जाते है। प्रत्येक ३ लाख निवासियों को सघ-सोवियत मे एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। अत सघ-सोवियत के चुनाव के लिए समस्त सोवियत सघ को ३ लाख जनसख्या के आधार पर निर्वाचन क्षेत्रो मे बाँट दिया गया है। जातीय-सोवियत निर्वाचन जनसख्या के आधार पर नही होता है बल्कि वह विभिन्न राष्ट्रीय हितो तथा समुदायो का प्रतिनिधित्व करती है। भिन्न-भिन्न क्षेत्रो की सघीय इकाइयो को विभिन्न प्रतिनिधित्व दिया गया है—सघ गणराज्य (Union Republic) २५, स्वायत्तगणराज्य (Autonomous Republic) ११, स्वायत्तशासी क्षेत्र (Autonomous Region) ५ तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Area) १। इस प्रकार के प्रतिनिधित्व का अर्थ यह होता है जिस सघ गणराज्य में जितनी अधिक अधीनस्थ इकाइया होगी, उतना ही अधिक प्रतिनिधित्व उस जातीय सोवियत म प्राप्त होगा। इसके विपरीत भारत मे

1 "Every nationality should have its direct representation in the Supreme Organ of power" —*Kalinin*

2 "Such a structure of the Supreme Soviet of the U S S R assesses the fullest and most accurate expression of the interests of all the peoples of our country the highest organ of the State power Such structure of the Supreme Soviet of U S S R facilitates the consolidation of fraternal co operation and strengthens the bond of friendship between all the people" —*Stalin*

3 "A situation, where the second chamber would back, hinder law projects of the first chamber, can have no place in the Soviet system" —*Vyshinsky*

जनमख्या के आधार पर तथा अमेरिका म समानता के आधार पर एक एक राज्य का द्वितीय सदनो मे प्रतिनिधित्व दिया गया है। सर्वोच्च सावियत की रचना के सम्बध मे दोना सदनो की सदस्य-सम्या उल्लेखनीय है। पाश्चात्य देशा मे द्वितीय सदनो की सदस्य-सख्या प्रथम सदनो से बहुत कम हाती है। लेकिन सोवियत सघ म सघ-सोवियत तथा जातीय सोवियत की सदस्य-सख्या लगभग बराबर रही है, यद्यपि मविधानत यह अनिवाय नही है। उदाहरणाथ, सघ सोवियत और जातीय-सावियत क्रमश १९५० ई० मे ६७८ तथा ६३८ और १९५४ ई० म ७०८ तथा ६३९ सदस्य थे।

रचना सम्बन्धी विशेषताएँ

सर्वोच्च सोवियत की रचना की कतिपय विशेषताएँ ( features ) उल्लेखनीय है। पहला, इसके निर्वाचन म विश्व-भर म सबसे अधिक मतदाता भाग लेते है। १९५४ ई० के निर्वाचन म ९९ ८०/० प्रतिशत मतदाताओ ने इसके चुनाव म भाग लिया। दूसरा, अमरीकी काग्रेस की तुलना म सर्वोच्च सोवियत म नवयुवक सदस्यो की सख्या वृद्ध सदस्या से बहुत अधिक है। अमरीकी काग्रेस मे सदस्या की औसत उम्र ५० वर्ष से अधिक है जबकि सर्वोच्च सोवियत के सदस्या की औसत उम्र ४० से भी कम है। तीसरा, अमरीकी काग्रेस की तुलना मे सर्वोच्च सोवियत म स्त्रियो की सख्या भी अधिक है। १९५० ई० म सर्वोच्च सोवियत मे २०% स्त्रिया थी। चौथा, सर्वोच्च सोवियत मे लगभग ८० प्रतिनिधि साम्यवादी दल के सदस्य या उसके आश्रित सदस्य है। इसके अतिरिक्त अन्य सदस्य भी साम्यवादी सिद्धात म विश्वास रखने वाले ही होते है। साम्यवाद के अतिरिक्त अन्य वादा म आस्था रखने वाला के लिए सर्वोच्च सोवियत मे कोई स्थान नही है। तात्पय यह है कि अन्य देशो की ससदा के असमान सर्वोच्च सोवियत की रचना एकदलीय है। पाँचवाँ, पाश्चात्य देशा म प्राय सरकारी कमचारियो पर यह प्रतिबन्ध लगा दिया जाता है कि व विधायिका सभा के सदस्य नही हो सकते, लेकिन सावियत सघ मे सरकारी पदाधिकारी भी विधान सभाओ के सदस्य हो सकते है। १९३७ ई० मे सर्वोच्च सावियत म २३९ सरकारी कमचारी, ६५ सैनिक अधिकारी तथा १२० साम्यवादी दल के अधिकारी थे। छठा, सर्वोच्च सोवियत मे भी सभी वर्गो के लोगो को प्रतिनिधित्व प्राप्त है—श्रमिक, किसान, बौद्धिक वग, अधिशासी वग आदि। टाऊस्टर के शब्दो मे "जीवन के सभी क्षेत्रो" ( all walks of life ) से प्रतिनिधि आते है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि गत वर्षा म किसान और मजदूर वर्गो की तुलना मे बुद्धिजीवी वग के प्रतिनिधियो की सख्या म उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही है। रिग्बी का तो कहना है कि १९५० ई० मे बुद्धिजीवी वग के प्रतिनिधि ८८ ४०/० थे जबकि किसान और मजदूर वग के केवल २ ६ और ९०/०। अन्त मे, सोवियत सघ म विधान व्यवसायी राजनीतिज्ञ न होकर किसी-न-किसी आर्थिक क्रिया मे भी सलग्न रहते हैं। विज्ञान, कला, शिक्षा, प्रशासन, खेती मजदूरी कोई-न-कोई व्यवसाय अपनी जीविका कमाने के लिए उन्हे अवश्य करना होता है।[1]

सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन ४ वर्षो के लिए होता है। लेकिन इस अवधि के अन्तगत भी धारा ४७ के अनुसार दोनो सदना म मतान्तर होने पर प्रेजिडियम इसे भग कर सकती है।

1 "A Deputy of the Supreme Soviet is no professional politician or legislator He is a person connected with socialist production, science and so forth."

—Vishinsky

अवधि की समाप्ति या प्रेजिडियम द्वारा भंग कर दिये जाने के पश्चात दो मास के अन्दर इसका निर्वाचन आवश्यक है। पुनर्निर्वाचन नही होने तक प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत की समस्त शक्तियो का प्रयोग करता है। यहा यह स्मरणीय है कि जातीय सोवियत एक स्थायी सदन नही है जबकि अन्य देशो के द्वितीय सदन प्राय स्थायी होते है। द्वितीय उल्लेखनीय तथ्य यह है कि प्रथम सर्वोच्च सोवियत १० वर्षो (१९३७ १९४६ ई०) तक बनी रही।

कार्य-काल

सोवियत विद्वान प्रतिनिधियो (Deputies) के बारे मे एक आकर्षक तथा काल्पनिक सिद्धात प्रस्तुत करते है। एक विधायक जनता का सेवक ( Servant ) तथा समाजवाद का प्रतिनिधि ( Agent ) है। प्रतिनिधि जनता का सदेशवाहक है। अत जनता से निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना, जनता के समक्ष सर्वोच्च सोवियत तथा अपने कार्यो का विवरण प्रस्तुत करना तथा जनता के कष्टो को जानना और उनके निवारण का समाधान ढूँढ निकालना प्रतिनिधियो का कर्तव्य है। सोवियत व्यवस्था की एक विशेषता यह है कि निर्वाचक अपने प्रतिनिधि के कार्यो से सतुष्ट न हो तो वे उन्हे वापस ( Recall ) बुला सकते हैं और उनके स्थान पर दूसरे प्रतिनिधियो का निर्वाचन कर सकते है। लेकिन इस दिशा मे व्यवहारत काफी शिथिलता आ गयी है, प्रतिनिधियो का निर्वाचको से कोई विशेष सम्पर्क नही रह गया है तथा उन्हे वापस बुलाने की व्यवस्था का प्रयोग नही के बराबर होता है। जनता के सेवक तथा सन्देश वाहक होने के अतिरिक्त प्रतिनिधि समाजवाद के प्रबल समर्थक, प्रणेता तथा साम्यवादी दल के एजेंट भी होते हैं। वे समाजवाद की दृढ स्थापना तथा विकास मे सहयोग देते है।

सोवियत प्रतिनिधि

सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो को कुछ उन्मुक्तियाँ तथा विशेषाधिकार भी प्राप्त हैं। उन्हे सर्वोच्च सोवियत या उसके सभावसान काल मे प्रेजिडियम की अनुमति के बिना बन्दी नही बनाया जा सकता है या उनपर मुकदमा नही चलाया जा सकता। पूरे देश मे उन्हे यातायात के लिए रेल तथा जलमार्गो का मुफ्त मे उपयोग करने का अधिकार है। अधिवेशन के समय प्रतिदिन के हिसाब से उन्हे भत्ता मिलता है। कई प्रकार के भत्ते उन्हें दिये जाते हैं। प्रतिनिधियो को प्रश्न पूछने विधि के निर्माण मे भाग लेने आदि के अधिकार प्राप्त हैं।

उन्मुक्तियाँ

सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन वर्ष मे दो बार प्रेजिडियम द्वारा बुलाये जाते हैं, लेकिन कई बार एक ही सत्र बुलाया गया है। प्रेजिडियम इच्छा से या किसी सघीय गणराज्य की माग से सर्वोच्च सोवियत की विशेष बैठक बुला सकती है। दोनों सदनो का अधिवेशन एक साथ प्रारम्भ होता और एक साथ समाप्त होता है। दोनो सदनो की कभी-कभी सयुक्त बैठक भी होती है। यहाँ

अधिवेशन

यह स्मरणीय है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बहुत ही अल्पकाल के लिए होते हैं—अधिक-से-अधिक ३-१० दिनो के लिए।

**पदाधिकारी**

सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अलग-अलग एक-एक अध्यक्ष और चार-चार [illegible] निर्वाचित करता है। अध्यक्ष एवं उपाध्यक्षो का निर्वाचन ४ वर्षो के लिए होता है। [illegible] के प्रमुख कार्य हैं—अपने सदन की बैठको की [illegible] सभा की कार्यवाही और प्रक्रिया का सचालन करना। [illegible] बैठक की अध्यक्षता बारी-बारी से दोनो अध्यक्ष [illegible] हैं। [illegible] सोवियत के किसी भी सदन के अध्यक्ष को वह गौरव, प्रतिष्ठा तथा [illegible] जो सामान्यत पाश्चात्य देशो म सदनो के अध्यक्ष विशेषकर निम्न सदन [illegible] है। व निष्पक्ष तथा निर्दलीय होते है।

अन्त मे आयाग के अध्यक्ष का भाषण होता है। इसके बाद विधेयक की धाराओं पर मत लिया जाता है। प्रत्येक सदन मे इसी प्रकार की कारवाई होती है। वित्त विधेयक के सम्बन्ध म भी समान प्रक्रिया अपनाई जाती है, सिफ अन्तर यह है कि उसका परीक्षण आय-व्ययक आयाग के द्वारा होता है। विधायी प्रक्रिया के सम्बन्ध मे यह याद रखना चाहिए कि दोना सदनों को समान अधिकार प्राप्त है जबकि अन्य देशा मे निम्न सदन को ऊँचा स्थान दिया गया है। सोवियत सघ मे यदि दोना सदनो म मतभेद हो तो उसे दूर करने के लिए दोनो सदनो के बराबर-बराबर सदस्यो की एक मध्यस्थ-समिति ( Conciliation Commission ) बनायी जाती है। यदि इसके बावजूद समझौता न हो सके तो प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत को भग कर नया निर्वाचन करा सकती है। लेकिन व्यवहार म ऐसी स्थिति न कभी उत्पन्न हुई है, न उसकी सम्भावना ही है।

## २ सर्वोच्च सोवियत के अधिकार एव कर्त्तव्य
### ( Powers and Functions of the Supreme Soviet )

सर्वोच्च सोवियत का अधिकार क्षेत्र बडा व्यापक एव विस्तृत है। सविधान की धारा १४ मे सघ सरकार को दिये गये सभी विषय, जो सघीय मन्त्रि परिषद् तथा प्रेजिडियम के अधिकार क्षेत्र मे नही आते हैं, सर्वोच्च सोवियत के क्षेत्राधिकारो मे आते है। सविधान के द्वारा विधायी क्षेत्र मे सर्वोच्च सोवियत को एकाधिकार दिया गया है। उसके कतिपय प्रमुख अधिकारो तथा कार्यों को सूचीबद्ध किया जा सकता है —

(i) विधायी शक्ति (Legislative Power)—सोवियत सघ मे विधि-निर्माण का काय पूर्णतया सोवियत को सौपा गया है। सघ सरकार क्षेत्राधिकार मे आनेवाले सभी विषयो पर सर्वोच्च सोवियत कानून बना सकती है। सोवियत रूस मे ऐसी कोई शक्ति नही है जो सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधियों का निषेध (Veto) कर सके। प्रेजिडियम को अधिकार दिया गया है कि वह या तो अपने उपक्रम (Initiative) पर अथवा किसी सघीय गणराज्य की माँग पर किसी स्व प्रस्तावित विधेयक के सम्बन्ध मे जनमत सग्रह (Referendum) करा सकती है। परन्तु इसका प्रयोग अभी तक कभी नही हुआ है। अन्त मे, सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधि सभी एकक गणराज्यो पर प्रभावी होती है तथा सघीय और गणराज्यिक विधि म विरोध होने पर सघीय विधि को ही मान्यता दी जाती है।

(ii) सविधान मे सशोधन ( Amendment of the Constitution )—सविधान म सशोधन का एकमात्र अधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत अपने प्रत्येक सदन मे दो तिहाई बहुमत से सविधान म कोई भी सशोधन स्वीकार कर सकती है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि भारत, अमेरिका तथा स्विट्जरलैंड मे सविधान के सशोधन मे ससदो के अतिरिक्त एकक राज्य भी भाग लेते है।

(iii) आर्थिक कार्य (Economic Functions ) —आर्थिक क्षेत्र मे भी सर्वोच्च सोवियत के अधिकार महत्त्वपूर्ण हैं। सर्वोच्च सोवियत पूरे देश के लिए बजट तैयार करती है तथा

उसको क्रियान्वित करती है। गणराज्यों एवं स्थानीय संस्थाओं के बजटों पर उसका नियंत्रण रहता है। राष्ट्रीय अर्थ योजनाओं का निर्णय सर्वोच्च सोवियत के ही हाथ में है। धन उधार लेना और ऋण देना उसी का काम है। बैंक, बीमा, यातायात, राष्ट्रीय आय का केन्द्र तथा संघात्मक इकाइयों में वितरण, भूमि-व्यवस्था, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, परिवार आदि के मूलभूत सिद्धान्तों का निर्धारण सर्वोच्च सोवियत ही करता है।

• (iv) इकाइयों का प्रवेश तथा निर्माण एवं सीमा परिवर्तन (Admission and Creation of Units and changes in Boundaries) —सोवियत संघ में नये गणराज्यों को मिलाने का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को है। सर्वोच्च सोवियत को ही संघ गणराज्यों के बीच सीमा परिवर्तन करने तथा नये स्वायत्त गणराज्यों, प्रदेशों और क्षेत्रों के निर्माण का अधिकार है।

(v) वैदेशिक सम्बन्ध तथा सुरक्षा (Foreign Relations and Defence) —वैदेशिक सम्बन्ध को नियमित एवं नियन्त्रित करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत का ही है। वह युद्ध तथा शान्ति के प्रश्नों का निर्णय करती है। अन्य देशों से की जाने वाली सन्धियों की वह संपुष्टि करती है। सोवियत संघ की रक्षा के लिए सेना का संगठन करना भी सर्वोच्च सोवियत का ही कार्य है। वह सोवियत संघ में सशस्त्र शक्तियों का नियन्त्रण तथा संचालन करती है और एकक गणराज्यों की सैनिक शक्ति पर नियन्त्रण रखती है।

(vi) नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार (Appointing Authority) —सर्वोच्च सोवियत की नियुक्ति-सम्बन्धी अधिकार काफी व्यापक तथा महत्त्वपूर्ण है। वह सरकार के कुछ महत्त्वपूर्ण अंगों तथा पदाधिकारियों का निर्वाचन करती है, जैसे—संघीय प्रेजिडियम, मन्त्रिपरिषद्, सर्वोच्च न्यायालय, विशेष न्यायालय, प्रोक्युरेटर जेनरल आदि। लेकिन सच पूछा जाय तो यह अधिकार केवल औपचारिक है व्यवहार में नियुक्ति का अधिकार साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के हाथ में है।

(vii) अन्वेषण का अधिकार (Right of Investigation) —सर्वोच्च सोवियत किसी भी प्रश्न पर अन्वेषण तथा आय-व्यय का परीक्षण करने के लिए आयोग नियुक्त कर सकती है। देश की सभी संस्थाओं तथा पदाधिकारियों का यह कर्त्तव्य है कि वे आयोगों की आज्ञा का पालन करें तथा परीक्षण के लिए उनके सामने सभी सामग्री तथा प्रलेख उपस्थित करें।

(viii) कार्यपालिका पर नियन्त्रण (Control over the Executive) —सोवियत संघ में संसदीय प्रणाली को अपनाया गया है। अतः संघीय मन्त्रिपरिषद को सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं तथा सरकारी नीति की आलोचना कर सकते हैं, लेकिन यह नियन्त्रण सिर्फ दिखावा मात्र है। यह एकदम प्रभावशाली नहीं है, क्योंकि कुछ इने गिने नेताओं का सम्पूर्ण शासन तथा दल पर प्रभुत्व रहता है।

(ix) शासन का सर्वोच्च निर्देशक (Ultimate Director of Administration) —सोवियत संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को मान्यता नहीं दी गयी है। कार्यपालिका,

विधानपालिका और न्यायपालिका का प्रत्येक क्षेत्र में संघीय सोवियत सर्वोच्च है। अत प्रशासन का सर्वोच्च अधिकारी मंत्रिपरिषद् के अधीन है। संघीय प्रेजिडियम भी सर्वोच्च सोवियत के नियन्त्रण में ही कार्य करती है। प्रेजिडियम द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों (Decrees) की संपुष्टि सर्वोच्च सोवियत करती है। वह सामान्य नीति सम्बन्धी किसी रिपोर्ट पर विचार विमर्श करती तथा उसका अनुमोदन करती है। न्यायपालिका का संगठन, नागरिकता, विदेशों से की गयी संधियों का परित्याग, नागरिकों के लिए सैनिक कर्त्तव्य का निर्धारण आदि प्रश्नों का निर्णय सर्वोच्च सोवियत ही करती है।

## ३ द्वितीय सदन का विशेष अध्ययन

(Special study of the Second Chamber)

अन्य देशों की भांति सोवियत संघ में भी द्विसदनात्मक व्यवस्था है। लेकिन दोनों सदनों में किसी प्रकार का विभेद नहीं किया गया है। पश्चिमी देशों के असदृश उन्हें 'प्रथम' (First) और 'द्वितीय' (Second) या 'निम्न' (Low) और 'उच्च' (Upper) बनाने का प्रयत्न नहीं किया गया है। उद्देश्य, संगठन और प्रत्येक दृष्टिकोण से संघ सोवियत एवं जातीय सोवियत में समानता है। केवल प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखते हुए पाश्चात्य संघीय देशों के दृष्टिकोण से संघ सोवियत को प्रथम सदन तथा जातीय सोवियत को द्वितीय सदन कहा जा सकता है। यहाँ विशिस्की की दो उक्तियों को उद्धृत करना अनुपयुक्त न होगा—(क) "सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की वर्गीय प्रकृति तथा सार एक है। दोनों का निर्वाचन सोवियत संघ के मजदूरों द्वारा होता है। दोनों का उद्देश्य एक है—समाजवाद की दृढ़ता।"[1] (ख) "सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अधिकार समान हैं। यह समानता वास्तविक है। सोवियत पद्धति में 'उच्च' तथा 'निम्न' सदन नहीं हैं।"[2]

दोनों सदनों का सम्बन्ध

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की समानता की पुष्टि निम्नलिखित तथ्यों से होती है। पहला, दोनों सदनों का उद्देश्य एक है—समाजवाद की दृढ़ स्थापना। दूसरा, दोनों सदन अन्तिम रूप में मजदूर वर्ग का प्रतिनिधित्व करते हैं। तीसरा, दोनों सदनों की सदस्य संख्या लगभग बराबर है। चौथा, दोनों सदनों की अवधि चार वर्ष है। दोनों का निर्वाचन और विघटन एक साथ होता है। दोनों अस्थायी निकाय हैं। पांचवां, दोनों सदनों के अधिवेशन एक साथ प्रारम्भ तथा समाप्त होते हैं। सदनों के संयुक्त अधिवेशन का सभापतित्व बारी बारी से दोनों सदनों के अध्यक्ष

1 "The class, nature and essence of both chambers of the Supreme Soviet is one—both first and second chambers, are elected by all the toilers of the U S S R But the first and second chambers, have one aim—the strengthening of socialism " —*Vyshinsky*

2 "Both of the chambers of the Soviet of the U S S R are equal in rights This equality is genuine—there are no 'upper and 'lower' chambers in the Soviet system " —*Vyshinsky*

करते है। छठा, संविधान दोनो सदनो को पूर्णत समान बतलाता है। कोई भी विधेयक—साधारण विधेयक या धनविधेयक—बिना दोनो सदनो की स्वीकृति के कानून नही बन सकता है। संविधान मे संशोधन तथा अन्य किसी भी प्रश्न का निर्णय दोनों सदनो की सहमति से ही हो सकता है। सातवाँ, यदि सदनो मे किसी प्रश्न पर मतभेद हो तो दोनो सदनो के बराबर-बराबर सदस्यो की समझौता-समिति (Conciliation Commission) द्वारा मतभेद को दूर करने का प्रयत्न किया जाता है, और यह सम्भव न हुआ तो दोनो सदनो को भग कर उनका नया निर्वाचन किया जाता है। नये सदन उस विषय पर पुन विचार करते हैं तथा दोनो की सहमति से उसे सुलझाया जाता है।

यह अन्य देशो के द्वितीय सदनो से जातीय सोवियत का सक्षिप्त तुलनात्मक अध्ययन उपयोगी होगा। उद्देश्य के सम्बन्ध मे यह कहा जा सकता है कि सोवियत सघ मे द्वितीय सदन का एकमात्र उद्देश्य विभिन्न राष्ट्रीयताओ को प्रतिनिधित्व देना है, जबकि अन्य सघीय राज्यो मे इकाइयो का प्रतिनिधित्व देने के अतिरिक्त सदन के अनेक परम्परागत कार्य हैं, जैसे—निम्न सदन पर अंकुश रखना, आदि। भारत की राज्य सभा के समान जातीय सोवियत मे विशेष हितो को प्रतिनिधित्व नही दिया गया है। अन्य देशो के द्वितीय सदन बहु-दलीय है, जबकि जातीय सोवियत एकदलीय। जातीय सोवियत का आधार भौगोलिक अथवा राजनीतिक होता है। भारत, अमरिका तथा स्विटजरलैंड के द्वितीय सदनो की सदस्य-सख्या प्रथम सदनो की तुलना मे बहुत कम है, जबकि सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो की सख्या लगभग बराबर है। अमरीकी सिनेट के समान सोवियत के सदस्यो का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होता है, जबकि भारत और ब्रिटेन मे अप्रत्यक्ष निर्वाचन, मनोनयन, वशानुगत पद्धतियो को अपनाया गया है। शक्ति के सम्बन्ध मे यह कहा जा सकता है कि स्विटजरलैंड की नाई सोवियत सघ मे दोनो सदनो का समान अधिकार दिया गया है, जबकि अन्य देशो मे द्वितीय सदनो को प्रथम सदनो की तुलना मे कमजोर बनाया गया है। लेकिन अमरीकी सिनेट विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है। जातीय सोवियत प्रथम सदन के समस्तरीय होते हुए भी एक कमजोर सदन है क्योंकि गिने चुने नेताओ के निर्णयो पर वह 'रबर की मुहर' (Rubber stamp) का काम करता है।

अन्य द्वितीय सदनो से तुलना

## ४ मूल्यांकन

### ( Evaluation )

संविधान मे सर्वोच्च सोवियत को शासन का सर्वोच्च अग कहा गया है, लेकिन उसकी सर्वोच्चता अकर्मण्यता के फलस्वरूप महत्त्वहीन हो जाती है। व्यवहारत सर्वोच्च सोवियत बहुत बड़ा दिखावा (show) है और साम्यवादी दल के हाथो मे एक साधन (Instrument) है। विभिन्न दृष्टिकोणो से हम इसकी आलोचना कर सकते है।

सगठन के दृष्टिकोण से सर्वोच्च सोवियत अनेक रूपो मे दोषपूर्ण है। प्रथम, इसका आकार इतना बड़ा है कि एक सगठित सभा के रूप मे कार्य करना इसी लिए असम्भव है।

इसके सदस्यों का निर्वाचन एक मखौल है। प्रत्याशियों का मनोनयन एक औपचारिकता मात्र है। सिर्फ साम्यवादी दल के सदस्य या समर्थक ही चुनाव में खड़ा हो सकते हैं, विरोधी प्रत्याशी देखने को नहीं मिलते। इसलिए जनता के सामने सिर्फ एक प्रत्याशी को मत देने के अतिरिक्त दूसरा कोई चारा नहीं रहता। न्यूमैन का ठीक कहना है कि "पूरा चुनाव साम्यवादी दल द्वारा सावधानीपूर्वक संगठित और नियन्त्रित रहता है और इसका नतीजा पहले ही मालूम रहता है।"[1] तृतीय, संगठित विरोध (Organised opposition) प्रजातन्त्र का प्राण है। पाश्चात्य देशों में विरोधी दल शासन दल पर अंकुश का काम करते हैं, लेकिन सोवियत संसद में एकदलीय व्यवस्था के कारण विरोधी दल का अभाव है। एक ही दल तथा सिद्धांत के समर्थक होने के कारण प्रतिनिधिगण शासन की आलोचना नहीं कर पाते हैं।

(i) संगठन के दृष्टिकोण से

कार्य प्रणाली के दृष्टिकोण से भी सर्वोच्च सोवियत त्रुटिपूर्ण है। प्रथम, सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन वर्ष में सिर्फ एक या दो बार बुलाया जाता है, और वह भी सिर्फ ३-१२ दिनों के लिए। इतने अल्पकाल में सोवियत संघ जैसे विशाल देश की समस्याओं पर विचार-विमर्श करना किसी भी राष्ट्रीय विधान सभा के लिए असम्भव है। इसके विपरीत ब्रिटिश संसद तथा अमरीकी कांग्रेस प्रतिवर्ष कम से कम दो सौ दिनों तक बैठती है। द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत की कार्यवाही मृतप्राय-सी है। सदनों में सभी विधेयक सरकार अर्थात् मन्त्रिपरिषद् या साम्यवादी दल की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं। व्यक्तिगत विधेयकों (Private Bill) का तो कहीं नामोनिशान नहीं है। किसी भी विधेयक पर विवाद शायद ही कभी होता हो और विवाद होता भी है तो पक्ष में ही या उसकी त्रुटियों को दूर करने के लिए तर्क दिये जाते हैं। नीति की आलोचना सुनने को कभी नहीं मिलती। सर्वोच्च सोवियत प्रस्तावों पर सिर्फ स्वीकृति देने का काम करती है। उन्हें विचारने, समितियों में भेजने, विवाद करने, संशोधन और मत लेने आदि कार्यों में अपना समय नहीं लगाती जैसा कि पश्चिमी देशों की विधायनी संस्थाएँ करती है। तृतीय, सर्वोच्च सोवियत में मतदान प्रायः सर्वसम्मति (Unanimous) से होता है। अबतक ऐसा कोई भी अवसर नहीं आया है जबकि किसी प्रतिनिधि ने सरकारी प्रस्ताव के विरोध में मत दिया हो। पश्चिमी देशों में ऐसा अवसर विरले ही आता है फाइनर ने कहा है, "स्पष्ट सत्य यह है कि सोवियत का कार्य है केवल प्रेजिडियम तथा मन्त्रिपरिषद् के कार्यों की सर्वसम्मति से स्वीकृति देना, उनके प्रवक्ताओं को सुनना, विधेयक के सम्बन्ध में लापरवाही से कुछ कह देना और कभी-कभी तालियों की गड़गड़ाहट से उसका स्वागत करना।"[2] सच पूछा जाय तो सर्वोच्च सोवियत एक माध्यम है जो साम्यवादी दल के तितर बितर निर्णय को अपनाकर उन्हें एक सूत्र में बांधती है तथा मान्यता देती है।

(ii) कार्य-प्रणाली के दृष्टिकोण से

1 "The entire process is carefully organised and controlled by the Communist Party, while the outcome of the election is, of course, a foregone conclusion." —*Neumann*

2 "The plain truth is that the Soviet has no function beyond the unanimous acceptance of the work of the Presidium and the Council of Ministers to listen to their spokesmen, to offer some perfunctory remarks about laws submitted and to burst into rounds of ringing applauses." —*Vyshinsky*

सर्वोच्च सोवियत नाम मात्र के लिए शासन का सर्वोच्च अग है। सोवियत संघ का वास्तविक शासन साम्यवादी दल है। सर्वोच्च सोवियत जो कुछ भी निर्णय करती है, वह निर्णय स्वय

(iii) शक्ति के दृष्टिकोण से

म साम्यवादी दल का निर्णय होता है। उसका एक-मात्र काय है साम्यवादी दल के निर्णयो एव नीतियो की सपुष्टि कर उनको जनतत्रात्मक तथा वैधानिक वेश भूषा से सुशोभित करना। साम्यवादी दल के प्रमुख नेता ही शासन की नीति निर्धारित करते है तथा शासन का नियत्रण एव सचालन करते है। वैदेशिक नीति, सधि या युद्ध विधियो का निर्माण, बजट का निर्माण आदि सभी कार्यों का निर्धारण अन्तिम रूप से साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के हाथ म है। यो तो विधियो के निर्माण का एकाधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है, लेकिन वास्तविकता यह है कि इस शक्ति का उपयोग प्रेजिडियम तथा मत्रिपरिषद करती है। सोवियत के अधिवशनो के अन्तकाल मे प्रेजिडियम को आज्ञाप्तियाँ (Decrees) निकालने का अधिकार दिया गया है जिनका अनुमोदन सर्वोच्च सोवियत द्वारा आवश्यक है। लकिन अनुमोदन का यह काय महत्वहीन है। वस्तुत, आज्ञाप्तियो पर सर्वोच्च सोवियत म कोई वाद विवाद नही होता है। उनके अनुमोदन करने की रस्म बडी नीरसता मे पूरी कर दी जाती है। यही स्थिति मत्रिपरिषद् के जारी किये गये आदेशो तथा निर्णयो की है। आज्ञाप्तिया, आदेश तथा निर्णय प्रत्येक क्षेत्र को नियमित करते हैं तथा उन पर कोई व्यावहारिक प्रतिबन्ध नही है। यह कहा जाता है कि सर्वोच्च सोवियत की विधियो के अन्तर्गत जारी किये जाते है। लेकिन यह केवल सैद्धान्तिक स्थिति है। वास्तव म, इन आज्ञाप्तियो, आदेशो तथा निर्णयो का वही प्रभाव होता है जो विधियो का। विधियो और इनमे कोई अन्तर नही है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत के विधायी अधिकार वास्तव मे प्रेजिडियम तथा मत्रि परिषद द्वारा प्रयुक्त होते है, जो साम्यवादी दल के सेवक है। निष्कर्षत सर्वोच्च सोवियत के अधिकार केवल सैद्धान्तिक है। राज्य शक्ति का प्रयोग व्यवहारत साम्यवादी दल की कार्यकारिणी समिति द्वारा होता है। सर्वोच्च सोवियत तो केवल एक रबर स्टाम्प है। टाउस्टर ने कहा है, "सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत पिरामिड मे एकमात्र विधायी अग होते हुए भी अबतक मुख्यत एक अनुसमर्थन तथा प्रचार करनेवाली सस्था के रूप मे कार्य किया है उसका प्रमुख कार्य समय-समय पर अथवा आवश्यकता पडने पर शासन की नीति का एक प्रतिनिधि सभा के अनुमोदन से विभूषित कर देना प्रतीत होता है।"[1]

उपयुक्त आलोचनाओ के बावजूद सर्वोच्च सोवियत को नितान्त महत्वहीन नही कहा जा सकता। यह ठीक है कि राजनीतिक बातो मे उसका बोलबाला नही के बराबर है, लेकिन आर्थिक

1 "Though theoretically the sole legislating organ in the Soviet pyramid, the Supreme Soviet like its predecessor—large in composition and meeting for a brief period in the course of the year—has so far operated primarily as a ratifying and propagating body Its chief purpose appears to be, periodically or as occasion demands, to lend the voice of approval of a representative assembly of governmental policy" —*Towster*

तथा सांस्कृतिक महत्त्व की ऐसी अनेक बातें रहती हैं जिनकी ओर ध्यान देने का दल की केन्द्रीय समिति को समय नहीं मिलता है। इन प्रश्नों को तथा अनेक दैनिक (routine) प्रशासन की बातों को सुलझाना तथा नियमबद्ध करना सर्वोच्च सोवियत का कार्य है।

**निष्कर्ष** सर्वोच्च सोवियत के आयोगों का बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य होता है। वे कार्यकारिणी द्वारा प्रस्तुत सुझावों का परीक्षण करते, उनमें संशोधन लाते तथा कभी कभी अस्वीकृत भी कर देते हैं। सर्वोच्च सोवियत का महत्त्व इस अर्थ में बहुत ज्यादा है कि इसके सदस्य विभिन्न क्षेत्रों से आते हैं तथा अपने क्षेत्र की समस्याओं से मंत्रियों को अवगत कराते हैं। मंत्रिगण तदनुकूल अपनी नीति में परिवर्तन एवं संशोधन लाते हैं। इस प्रकार सार्वजनिक जीवन के नियमन पर सर्वोच्च सोवियत पर्याप्त प्रभाव डालती है। सर्वोच्च सोवियत का शैक्षणिक महत्त्व भी है। वहाँ देश के विभिन्न भागों के प्रतिनिधि जो विभिन्न वेश भूषा, राष्ट्रीयताओं, व्यवसायों, हितों आदि का प्रतिनिधित्व करते हैं, एकत्र होते हैं और नेताओं के साम्यवादी सन्देश से अनुप्राणित हो समाजवाद का संदेश अपने अपने क्षेत्रों में पहुँचाते हैं। इसके अलावे दल के नेताओं तथा सर्वोच्च सोवियत दोनों में काफी सम्पर्क तथा सामंजस्यता रहती है क्योंकि दल के प्रमुख नेता सर्वोच्च सोवियत में अवश्य रहते हैं। अन्त में, आधुनिक काल में विधान सभाओं की शक्ति में विश्वव्यापी ह्रास हुआ है जिस प्रवृत्ति से सर्वोच्च सोवियत भी अछूता नहीं है।

## साराश

सोवियत संविधान संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत पर आधारित है। उसकी विधायिका सभा को सर्वोच्च सोवियत कहते हैं।

**रचना तथा संगठन** —पाश्चात्य देशों की तरह सर्वोच्च सोवियत द्विसदनात्मक सभा है। दोनों सदनों का निर्वाचन सार्वजनिक तथा वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। भिन्न भिन्न श्रेणी की संघीय इकाइयों को विभिन्न प्रतिनिधित्व दिया गया है। इसके चुनाव में लगभग शत प्रतिशत मतदाता भाग लेते हैं। इसका निर्वाचन ४ वर्षों के लिए होता है। इस बीच में यह भंग भी हो सकता है। सोवियत रूस में एक विधायक जनता का सेवक तथा समाजवाद का प्रतिनिधि है। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को कुछ उन्मुक्तियां तथा विशेषाधिकार भी प्राप्त हैं। इसका अधिवेशन वर्ष में दो बार होता है। सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अलग अलग एक-एक अध्यक्ष और चार चार उपाध्यक्ष निर्वाचित करता है। सदनों की सहायता के लिए आयोगों की स्थापना की गयी है। दोनों सदनों का विधेयक के सूत्रपात का अधिकार है तथा कोई विधेयक दोनों सदनों के सामान्य बहुमत द्वारा स्वीकृत होने पर कानून बनता है। सदनों के मतभेद को दूर करने के लिए मध्यस्थता समिति बनायी जाती है।

**अधिकार एवं कर्त्तव्य** —सर्वोच्च सोवियत के प्रमुख अधिकार यों हैं (१) विधि निर्माण का उत्तरदायित्व इसी का है। (२) संविधान में यह संशोधन लाती है। (३) आर्थिक क्षेत्र में भी इसे कुछ कार्य करने पड़ते हैं। (४) इकाइयों का प्रवेश, निर्माण एवं सीमा परिवर्तन इसी के अधिकार क्षेत्र में है। (५) वैदेशिक सम्बन्ध को नियमित एवं नियन्त्रित करने का अधिकार इसे ही है। (६) इसके नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार काफी व्यापक तथा महत्त्वपूर्ण हैं। (७) सर्वोच्च सोवियत किसी भी प्रश्न पर अन्वेषण तथा आय व्यय का परीक्षण करने के लिए आयोग नियुक्त कर सकती है। (८) कार्यपालिका पर इसका नियन्त्रण केवल दिखावा मात्र है। (९) यह शासन का सर्वोच्च निर्देशक है।

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन समस्तरीय हैं।

मूल्यांकन --आलोचकों के अनुसार सर्वोच्च सोवियत बहुत बड़ा दिखावा है और साम्यवादी दल के हाथ में एक साधन-मात्र है। संगठन, कार्य प्रणाली तथा शक्ति के दृष्टिकोण से इसकी आलोचना की गयी है।

प्रश्न

1 Describe the organisation, composition and functions of the Supreme Soviet of the U S S R (B U, '63 A, Gwalior U '65)
(सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के संगठन, रचना तथा कार्यों का विवरण दीजिए।)

2 'The Supreme Soviet operates primarily as a ratifying and propagating body" Discuss
("सर्वोच्च सोवियत प्रमुखतः एक अनुसमर्थक तथा प्रचारक संस्था के रूप में कार्य करती है।" समीक्षा कीजिए।)

3 Compare the role of the House of Lords in England with those of the Soviet of Nationalities in the U S S R (P U '56 S)
(इंगलैंड की लार्ड सभा के कार्यों की तुलना सोवियत संघ की जातीय सोवियत से कीजिए।)

4 What limitations, if any, do you find on the Supremacy of the Supreme Soviet of the U S S R ? (B U '57 A)
(सर्वोच्च सोवियत की सर्वोपरिता पर कौन कौन मर्यादाएँ पाते हैं ?)

5 Why was the bicameral system created in the U S S R ? Discuss the relation between the two chambers of the Supreme Soviet
(सोवियत संघ में द्विसदनात्मक व्यवस्था की स्थापना क्यों की गई ? सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में सम्बन्ध बतलाइए।)

6 Discuss the legislative procedure of the Supreme Soviet
(सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया का वर्णन करें।)

7 "The Supreme Soviet, as is more often called the Supreme council, is regarded as the highest organ of the State power in the U S S R' Discuss (Punjab U '51, Patna U '59 S)
("सर्वोच्च सोवियत, जिसे सर्वोच्च परिषद भी कहते हैं, सोवियत रूस की राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है।" इस कथन की विवेचना करें।)

8 Compare and contrast the composition, powers and functions of the Upper House in the U K and U S S R (R U 1961 A)
(ब्रिटेन और सोवियत रूस के उच्च सदनों की रचना, अधिकार और कार्यों की तुलना करें।)

9 Examine the nature and functions of the Supreme Soviet of the U S S R (R U 1961 A)
(सोवियत रूस की सुप्रीम सोवियत के स्वभाव और कार्यों का वर्णन करें।)

10 Compare and contrast the Indian Parliament with the Supreme Soviet of the U S S R in respect of (a) composition and (b) functions
( B U 1958 A, Agra U 1955 )
(सगठन एव काय की दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत और भारतीय ससद् की तुलना करें।)

11 What limitations, if any, do you find on the supremacy of the Supreme Soviet of the U S S R ? (B U 1959 A)
(सर्वोच्च सोवियत की सर्वोच्चता पर कौन से प्रतिबन्ध है ? )

12 Describe the Committee System as it obtains in the U S S R
(सोवियत रूस मे प्रचलित समिति-पद्धति की विवेचना करे।)

13 Describe and discuss the Soviet of Nationalities ( R U 1963 S )
(राष्ट्रीयताओ की सोवियत का वर्णन कीजिये।)

14 "The Supreme Soviet of the U S S R is the highest organ of state authority of the U S S R Explain by describing the functions, powers and position of the Supreme Soviet (Indore U '65)
("सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत वहाँ की राज्यसत्ता का उच्चतम अग है।" सर्वोच्च सोवियत के कार्यों, शक्तियो तथा स्थिति का वणन करते हुए समझाइये।)

---

*"Constitutionally classified as one of the higher organs of state power, the presidium has, like its predecessors, fulfilled the need of a continuously operating body, representing the summit of the formal Soviet Pyramid and performing a wide variety of functions"*

—Towster

८

# सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम

## ( The Presidium of the Soviet )

| | |
|---|---|
| १ प्रकृति | —अनोखी संस्था । विश्व मण्डल |
| २ प्रेजिडियम का संगठन | —सदस्य संख्या, सदस्यता, कार्यकाल, अध्यक्ष । |
| ३ प्रेजिडियम के अधिकार और कार्य | —कार्यपालिका शक्तियाँ, विधायी शक्तियाँ, न्यायिक शक्तियाँ । |
| ४ प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति । | |

## १ प्रकृति

### (Nature)

प्रेजिडियम सोवियत संघ की एक अनुपम संस्था है। विश्व के अन्य किसी भी देश में इसके सदृश कोई संस्था नहीं पायी जाती। सिर्फ कुछ साम्यवादी राष्ट्रों ने जो सोवियत संघ के प्रभाव क्षेत्र में पड़ते है, इसकी नकल की है। बहुत छान बीन करने के बाद इसकी जड़ यूरोप की कतिपय संवैधानिक संस्थाओं में पायी जाती है। तृतीय संघीय एवं चतुर्थ गणतन्त्र के अन्तर्गत फ्रांस का नाममात्र का अध्यक्ष विधायिका सभाओं की स्थायी समितियाँ (Standing Committees) स्विट्जरलैंड की बहुल (Plural) कार्यपालिका और फ्रांस का संवैधानिक परीक्षण आयोग (Constitutional Review Board)। फिर भी यह सोवियत शासन व्यवस्था की मौलिक एवं निजी देन है। संगठन शक्तियों तथा कृत्यों की दृष्टि से यह विचित्र संस्था है। स्विस कार्यपालिका की भाँति इसका संगठन 'सामूहिक' ( Collective ) है। इसके कार्य मिश्रित है। इसके

अनोखी संस्था

कायपालिका सम्बन्धी कृत्य है, कुछ विधायी कृत्य हैं और कुछ न्यायिक प्रकृति के कृत्य हैं। एक ओर तो यह अन्य देशा मे पाये जानेवाले राज्याध्यक्ष (Head of the State) के अधिकारो का प्रयाग करता है और दूसरी ओर सत्रो के अन्तर्काल म सर्वोच्च सोवियत के स्थान पर काय करती है।

इसके अनोखेपन के कारण इसके स्वरूप का निश्चित करना कठिन है। स्टालिन ने इसे अध्यक्षमण्डल" (Collective President) कहा था। वह जनता द्वारा निर्वाचित 'एकल राष्ट्रपति' (Single President) के विरुद्ध था। उसका तक था कि यदि पश्चिमी देशो की भाति सिफ एक व्यक्ति को राष्ट्रपति चुना जाय तो वह किसी समय लोकप्रिय सर्वोच्च सोवियत का विरोध कर सकता है तथा हिटलर, नपोलियन प्रथम और नेपोलियन तृतीय की भाति तानाशाह बन सकता है। 'मण्डलात्मक' ( Collegium ) पद्धति को उसने सर्वाधिक प्रजातान्त्रिक बतलाया। बहुत हद तक प्रेजिडियम को सोवियत सघ का सामूहिक अध्यक्ष कहा जा सकता है क्योकि कृत्य ऐसे है जो अन्य देशा मे राज्य के अध्यक्षो द्वारा प्रयुक्त होते है। लेकिन अनेक लेखक इसे राज्याध्यक्ष मानने के लिए तैयार नही हैं। हॉपर यह स्वीकार नही करता कि प्रेजिडियम ब्रिटिश क्राउन अथवा फ्रासीसी राष्ट्रपति की भाति एक सामूहिक कायपालिका है। इसकी तुलना किसी देश के राज्याध्यक्ष से नही की जा सकती है न तो अमरीकी राष्ट्रपति से, न स्विस सघीय परिषद् से, न ब्रिटिश क्राउन से और न भारतीय राष्ट्रपति से ही। सच पूछा जाय तो यह एक ऐसी सस्था है जो सर्वोच्च सोवियत के अधीन उसके सहायक के रूप मे काय करती है। अधिवशनो के अन्तकाल मे सर्वोच्च सोवियत के कार्यो को सम्पन्न करने के लिए उसकी एक स्थायी समिति आवश्यक है। प्रेजिडियम ही वह स्थायी समिति है। तात्पय यह कि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत का स्थानापन्न (Substitute) है जो अपने कायो के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है। अत उसे राज्याध्यक्ष ( Head of the State ), कहना भ्रमपूण होगा, फिर भी यह याद रखना चाहिए कि राज्याध्यक्ष के सदृश कतिपय अलकारपूण ( Ceremonial ) कार्यो को वह सम्पन्न करती है।

अध्यक्ष-मडल

## २ प्रेजिडियम का सगठन

( Organization of the Presidium )

सविधान के अनुसार प्रेजिडियम का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दानो सदन अपने सयुक्त अधिवेशन मे करते हैं। प्रारम्भ म इसमे १ अध्यक्ष (Chairman), ११ उपाध्यक्ष (Vice-Chairman ) तथा २४ अतिरिक्त सदस्य थे। वत्तमान काल मे इसम १ अध्यक्ष, १५ उपाध्यक्ष, १५ अतिरिक्त सदस्य तथा १ सचिव है। इस प्रकार इसकी सदस्य सख्या ३२ है। यह परम्परा बन गयी है कि प्रत्येक सघ-गणराज्य (Union Republic) की प्रेजिडियम के अध्यक्ष को उपाध्यक्ष चुन

सदस्य सख्या

लिया जाता है। इस परम्परा को राष्ट्रीयताओं के प्रतिनिधित्व तथा संघ की एकता के दृष्टिकोण से आवश्यक समझा गया है।

साधारणतः सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से ही प्रेजिडियम के सदस्य चुने जाते हैं, लेकिन संविधानतः यह अनिवार्य नहीं है। इसके सदस्यों में प्रायः साम्यवादी-दल के सर्वोच्च नेता तथा सैन्य-बल के उच्च पदाधिकारी रहते हैं। १९३६ ई० के बाद इनकी सदस्यता के सम्बन्ध में दो प्रतिबन्ध लगा दिये गये। प्रथम, मन्त्रिपरिषद प्रेजिडियम के सदस्य नहीं हो सकते। इसका कारण यह था कि सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में मन्त्रियों को प्रेजिडियम के उत्तरदायी बनाया गया है। द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अध्यक्ष प्रेजिडियम के सदस्य नहीं हो सकते क्योंकि प्रेजिडियम स्वयं सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है।

**सदस्यता**

प्रेजिडियम का कार्य-काल सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है। जब तक सर्वोच्च सोवियत अपने पद पर आसीन रहती है, प्रेजिडियम भी अपने पद पर बनी रहती है। सर्वोच्च सोवियत के भंग हो जाने के साथ उसे भी भंग हो जाना पड़ता है। अतः सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल ४ वर्ष होने के कारण प्रेजिडियम भी ४ वर्ष तक पदारूढ़ रहती है। लेकिन यह अवधि प्रायः ४ वर्ष से अधिक हो जाती है क्योंकि नयी प्रेजिडियम का निर्वाचन होते होते दो-तीन महीनों अधिक समय लग जाता है। अन्य किसी कारण से सर्वोच्च सोवियत की अवधि बढ़ जाने के कारण प्रेजिडियम की अवधि अपने आप बढ़ जाती है। उदाहरणस्वरूप, चूँकि प्रथम सर्वोच्च सोवियत १९३६ से १९४६ ई० तक बनी रही, इसलिए प्रथम प्रेजिडियम भी इस लम्बी अवधि तक पदारूढ़ रही।

**कार्यकाल**

प्रेजिडियम का एक अध्यक्ष (Chairman) होता है। अन्य सदस्यों की भाँति इसका चुनाव भी सर्वोच्च सोवियत करती है। अब तक कालिनीन ( Kalinin ), शेवरनिक (Shevernik), वारोशिलोव (Voroshilov), ब्रेजेव (Brenzhev) आदि अध्यक्ष पद पर काम कर चुके हैं। अध्यक्ष होने के नाते इसे कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। इसका स्थान अन्य सदस्यों के समकक्ष है। फिर भी विदेशी लेखक उसे सोवियत संघ का राष्ट्रपति मानते हैं क्योंकि वह कुछ ऐसे कार्यों को सम्पन्न करता है जो पाश्चात्य देशों में राज्याध्यक्षों के कार्य हैं। उदाहरणार्थ, उनके हस्ताक्षर के बाद ही सर्वोच्च सोवियत की कोई विधि लागू हो सकती है, प्रेजिडियम की आज्ञाप्तियों पर उसका हस्ताक्षर अनिवार्य है। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है तथा वे उसी के समक्ष अपना मान पत्र (credential) प्रस्तुत करते हैं। अन्य राष्ट्रों के प्रधानों से वही पत्र-व्यवहार करता है। लेकिन इन सभी कार्यों को वह प्रेजिडियम के नाम पर करता है। यह उल्लेखनीय है कि प्रेजिडियम के सभी निर्णय सामूहिक तौर पर किये जाते हैं और अध्यक्ष जो कुछ करता प्रेजिडियम की ओर से करता है। इस प्रकार सोवियत अध्यक्ष की तुलना अन्य देशों के राज्याध्यक्षों से नहीं की जा सकती है क्योंकि उसे वह गौरव तथा सम्मान प्राप्त नहीं है। राजनीतिक

**अध्यक्ष**

दृष्टिकोण से तो वह नगण्य है ही, औपचारिक दृष्टिकोण से भी उसे राज्याध्यक्षो की उच्चता प्राप्त नही है। इसकी स्थिति बहुत कुछ स्विस सघीय परिषद के अध्यक्ष, जिसे स्विटजरलड का राष्ट्रपति कहा जाता है, के समान है। व्यावहारिक स्थिति जो हो, इतना तो मानना ही होगा कि बाहरी देशो मे प्रेजिडियम के अध्यक्ष को राज्य का प्रधान (Head of the State) माना जाता है। वोरोशिलोव और ब्रेजेव का भारत मे शाही स्वागत किया गया था।

## ३ प्रेजिडियम के अधिकार और कार्य

### (Powers and Functions of the Presidium)

केन्द्रीय प्रेजिडियम सोवियत सघ की शक्तिशाली तथा महत्त्वपूर्ण सस्था है। इसे "राज्य शक्ति के उच्च अगो" के अतगत रखा गया है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के अन्तर्काल मे यह सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसके अधिकार तथा कार्य बहुत व्यापक हैं। सविधान की धारा ४९ मे इनका उल्लेख मिलता है। अध्ययन की सुविधा के लिए इन्हे तीन श्रेणियो मे रखा जा सकता है —

(क) कार्यपालिका शक्तियां (Executive powers),
(ख) विधायिनी शक्तियाँ (Legislative Powers),
(ग) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)।

प्रेजिडियम सोवियत सघ का मण्डलात्मक अध्यक्ष (Collegiate President) है। अत राज्यो के प्रधान की हैसियत से यह कार्यपालिका सबधी अनेक कार्यों को करती है। वह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो को बुलाती है। मतभेद की अवस्था मे सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो का भग कर या सामान्य कार्य काल की समाप्ति के पश्चात् वह दो महीने

कार्यपालिका शक्तियाँ

के अन्दर नया निर्वाचन कराती है। पुन निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन को आमन्त्रित करती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के अन्तर्काल मे मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप से प्रेजिडियम के ही प्रति उत्तरदायी होते है। अन्तर्काल म वह मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष के परामर्श से मन्त्रियो का पद च्युत तथा नये मन्त्रियो की नियुक्ति भी करती है। अधिवेशनो के अन्तकाल म अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध पूर्णतया प्रेजिडियम के हाथ म चला आता है। वह विदेशी आक्रमण की स्थिति म या पारस्परिक सुरक्षा सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रीय सधियो के प्रति कर्तव्य पालन के लिए युद्ध की घोषणा कर सकती है। सोवियत सघ द्वारा अन्य राष्ट्रो स की गयी सधियो की सपुष्टि करती है तथा अवसर आने पर उनके परित्याग की घोषणा करती है। यह विदेशो म सोवियत सघ के प्रतिनिधियो का नियुक्त तथा पुनरावर्तित करती है और विदेशी राजदूतो का प्रमाण-पत्र स्वीकार करती है। प्रेजिडियम का एक महत्त्वपूर्ण कार्य सम्मान सूचक पदक, उपाधियो आदि का सस्थापन करना योग्य व्यक्तियो को प्रदान करना है। उसके सेना स सम्बन्धित कार्य भी उल्लेखनीय हैं। वह सैनिक-नायको मे सचालक मडल को नियुक्त तथा पदच्युत करती है, सामान्य अथवा आंशिक सैन्य-सचालन का आदेश देती है तथा सोवियत सघ की प्रतिरक्षा, राज्य म शान्ति तथा व्यवस्था

की स्थापना एव राज्य की सुरक्षा के हेतु आवश्यकता पडने पर सोवियत सघ मे या उसके किसी भी क्षेत्र मे सैनिक कानून (Martial Law) घोषित कर सकती है। प्रेजिडियम किसी विधि पर अपनी इच्छा मे या किसी एक सघ गणराज्य की माग पर राष्ट्रव्यापी जनमत सग्रह ( referendum ) करा सकती है। इस प्रकार प्रेजिडियम की कार्यपालिका शक्तियाँ बहुत व्यापक तथा विस्तृत है।

विधायी शक्तियाँ

प्रेजिडियम की विधायी शक्तिया के सम्बन्ध म दो बातें उल्लेखनीय ह। प्रथम, सविधान द्वारा प्रेजिडियम को विधि निर्माण की शक्ति नही दी गयी है। विधि निर्माण का अधिकार सर्वोच्च सोवियत का एकाधिकार है। यह हुई सवैधानिक स्थिति। द्वितीय, व्यावहारिक स्थिति यह है कि प्रेजिडियम सोवियत सघ का वास्तविक विधानमडल बन गया। इसका कारण यह है कि प्रेजिडियम का विधि-निर्माण स सम्बधित कुछ अधिकार प्रदान किय गये ह। प्रेजिडियम के अध्यक्ष तथा सचिव के हस्ताक्षर से ही सर्वोच्च सोवियत की कोई विधि प्रकाशित तथा लागू होती है। इसके अलावे प्रेजिडियम को आज्ञप्तिया (decrees) जारी करने का अधिकार है जो विधिया के समान प्रभावशाली होती है तथा सोवियत सघ पर एक समान लागू होती है। लेकिन सर्वोच्च सोवियत द्वारा इनका अनुसमर्थन आवश्यक है।

न्यायिक शक्तियाँ

प्रेजिडियम की न्यायिक शक्तियाँ भी कम महत्त्वपूर्ण नही है। भारत तथा अमेरिका मे विधियो का निर्वाचन (Interpretation of Law) का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया है। लेकिन सोवियत सघ मे विधियो की व्याख्या करने का अधिकार प्रेजिडियम को प्राप्त है। विदेशी लेखको ने प्रेजिडियम के इस अधिकार की कडी आलोचना की है। इस अधिकार के द्वारा प्रेजिडियम का एक ओर सर्वोच्च सोवियत के अधिकारा का अपहरण करती है और दूसरी ओर सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा पर धक्का पहुँचाती है। इसके अतिरिक्त प्रेजिडियम को यह भी अधिकार है कि वह सघीय मन्त्रिपरिषद अथवा किसी सघ गणराज्य की मन्त्रिपरिषद् के निर्णया एव आदेशा का कानून के प्रतिकूल होने पर रद्द कर सकती है। वह सजा कम कर सकती है, बदल सकती है या माफ कर सकती है। वह आम क्षमा-दान (Amnesty) की घोषणा कर सकती है।

## ४ प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति

### (Real Position of the Presidium)

प्रेजिडियम की शक्तियाँ व्यापक तथा बहुमुखी हैं। वे शासन के प्रत्येक क्षेत्र को छूती है। सवैधानिक स्थिति के अतिरिक्त व्यावहारिक स्थिति भी यही है। प्रेजिडियम सविधान द्वारा प्रदत्त समस्त अधिकारा का उपयोग करती है। जैसा कि टाउस्टर ने बतलाया है सिर्फ कुछ अधिकारो को छोडकर प्रेजिडियम ने अपने अधिकारा का खूब उपयोग तथा प्रयोग किया है। मन्त्रियो की नियुक्ति तथा पदच्युति, उपाधियो का वितरण, क्षमादान, सेना के पदाधिकारियो की पदोन्नति तथा परिवर्तन, मार्शल कानून की घोषणा, सेना का सचालन तथा विचलन, सधियो की सपुष्टि, विदेशा

मे राजदूतो की नियुक्ति तथा विदेशी राजदूतो की स्वीकृति आदि विशेषाधिकारो का पूरा पूरा प्रयोग प्रेजिडियम ने किया है। अभी तक सिर्फ दो अधिकारो का प्रयोग प्रेजिडयम ने नहा किया है। इसने सर्वोच्च सोवियत को कभी भग नही किया है तथा जनमत सग्रह की कभी व्यवस्था नहीं की है।

कार्यपालिका तथा न्यायिक अधिकारो के अतिरिक्त विधायी क्षेत्र मे तो उसने और भी प्रभावपूर्णरूप मे कार्य किया है। यद्यपि सविधान मे विधायी शक्ति केवल सर्वोच्च सोवियत को ही प्रदान की गयी है, परन्तु आज्ञाप्तियो द्वारा प्रजिडियम न सविधाम की धारा पर घातक आघात किया है। उसने सिर्फ सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के अन्तर्काल मे ही नही, बल्कि साधारण परिस्थितियो मे भी इस शक्ति का प्रयोग किया है (टाउस्टर)।[1] प्रेजिडियम द्वारा जारी की गयी आज्ञाप्तिया विभिन्न प्रकार की होती है जो शासन के विभिन्न क्षत्रो को मर्यादित करती ह। कुछ आज्ञाप्तियाँ प्रेजिडियम अपने अधिकारो को लागू करने के लिए जारी करती ह, कुछ आज्ञाप्तिया कानूनो की व्याख्या करने तथा उन्हे लागू करने के लिए जारी की जाती हैं, कुछ आज्ञाप्तियाँ सघीय अधिकार क्षेत्र मे आनेवाले विषयो के सम्बन्ध म जारी की जाती है जैसे—सघ गणराज्यो के बीच सीमा परिवर्तन का अनुमोदन, नये स्वायत्त गणराज्य, प्रदेश एव क्षेत्रो का निर्माण आदि। कुछ आज्ञाप्तियाँ उन विषयो के सम्बन्ध म भी जारी की गयी है जो सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र म आते ह। इस प्रकार आज्ञाप्तियो का क्षेत्र बहुत व्यापक है। यद्यपि सर्वोच्च सोवियत द्वारा इनकी सपुष्टि (approval) आवश्यक है परन्तु यह एक औपचारिक रस्म भी है, सर्वोच्च सोवियत बिना वाद विवाद या छानबीन के अनिवार्य रूप से आज्ञाप्तियो की स्वीकृति दे देती है। व्यवहारत इन आज्ञाप्तियो का प्रभाव सर्वोच्च सोवियत की विधियो से कम नही रह गया है। कभी कभी तो वस्तुत सविधान मे सशोधन ला देती है। मुनरो एव एयर्स्ट के शब्दो म "प्रेजिडियम की आज्ञाप्तियाँ जारी करने की असीमित शक्ति का प्रदर्शन सन् १९४६ ई० के निर्वाचन मे पूर्व हुआ जब इसने एक आज्ञाप्ति के द्वारा सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो की अल्पतम आयु १८ वर्ष से बढाकर २३ वर्ष कर दी तथा विदेशो मे सेवा करनेवाली सोवियत सेनाओ के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की। ये दोनो आदेश व्यवहार मे सवैधानिक सशोधन ही थे। इन सशोधनो का अनुसमर्थन उस सर्वोच्च सोवियत के द्वारा किया गया जो इनके द्वारा की गयी व्यवस्थाओ के अनुसार ही चुनी गयी थी।' निष्कर्ष रूप मे यह कहा जा सकता है कि आज्ञाप्तियो के माध्यम से प्रेजिडियम विधि निर्मात्री बन गयी है। यह एक अनवरत (Continuous) विधि निर्मात्री निकाय है।

---

1 "This power is being used *not only* in situations when it is impossible or difficult to convene the Supreme Soviet but also where the occasion seems to call for an edict by a high Soviet organ, yet does not seem to warrant the convocation of the Supreme Soviet," —*J Towster,*

इस प्रकार प्रेजिडियम सिर्फ सिद्धान्त में ही नहीं, बल्कि व्यवहार में भी 'राज्य शक्ति के उच्च अंगों' में एक है। इसने एक निरन्तर कार्यशील संस्था की आवश्यकता की पूर्ति की है। इसको सिर्फ नाम-मात्र का अध्यक्ष नहीं कहा जा सकता है, वह वास्तविक अध्यक्ष (Real head) भी है। शासन संचालन में अपनी सर्वोच्च सोवियत से यह अधिक क्रियाशील नहीं है। सर्वोच्च सोवियत के प्रति इसका उत्तरदायित्व नाम मात्र का तथा दिखावा भर है। केन्द्रीभूत (centralised), एकीकृत (unified), तथा अनवरत (continuous) संस्था होने के कारण यह शासन का सर्वोच्च तथा सर्वाधिक प्रभावशाली अंग बन गयी है। टाउस्टर के कथनानुसार, "संविधान में प्रेजिडियम को राज्य के सर्वोच्च अंगों की श्रेणी में रखा गया है। इसने अपनी पूर्ववर्ती संस्था की तरह निरन्तर क्रियाशील निकाय की पूर्ति की है। यह औपचारिक सोवियत पिरामिड के शिखर का प्रतिनिधित्व करती है तथा अनेक प्रकार के कार्यों को करती है।"[1] प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में ऑग और जिंक ने कहा है, "प्रेजिडियम सरकार के कार्यों का प्रबन्ध करने में अपनी जननी अर्थात् सर्वोच्च सोवियत की अपेक्षा अधिक क्रियाशील रही है।"[2] एक अन्य लेखक डीबेसिली का भी कहना है कि "प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत का सिर्फ स्नायविक केन्द्र ही नहीं है, बल्कि व्यवहारतः सोवियत संघ का सर्वोच्च शासकीय अंग है।"[3]

लेकिन अन्त में यह कहना गलत न होगा कि सोवियत संघ में साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति देश का वास्तविक शासक है। शासन के सभी अंग उसके अधीन हैं तथा उसके निर्णयों और आदेशों के अनुसार ही अपना कार्य करते हैं। अतः, यह कहा जा सकता है कि दल प्रेजिडियम के सामने सोवियत की स्थिति नगण्य है। लेकिन सोवियत संघ में दल तथा शासन में समन्वय होने के कारण दल प्रेजिडियम के प्रमुख नेता ही प्रायः सोवियत प्रेजिडियम में भी रहते हैं। अतः सोवियत प्रेजिडियम का प्रभाव बढ़ ही जाता है, घटता नहीं। फिर भी लौह आवरण' (iron curtain) तथा दल प्रभुत्व के कारण प्रेजिडियम की स्थिति का सही सही चित्र प्रस्तुत करना कठिन है।

---

1 "Constitutionally classified as one of the higher organs of State Power, the Presidium has like its predecessor, fulfilled the need of a continuously operating body, representing the summit of the formal Soviet Pyramid and performing a variety of functions." —*Towster*

2 "The record show that the Presidium has taken a more active role in handling the work of government than its parent body, the Supreme Council." —*Ogg & Zink*

3 "The presidium or permanent committee is not only the nerve centre of the Supreme Council but also, in reality the highest governing instrument in the U S S R." —*De Basiy*

## साराश

**प्रकृति**—प्रेजिडियम सोवियत संघ की एक अनोखी संस्था है। इसका 'मण्डलात्मक (Collegium) प्रकृति के कारण इसे *'अध्यक्ष मण्डल' ( Collective President ) कहा जाता है।*

**संगठन**—इसमें एक अध्यक्ष, १५ उपाध्यक्ष, १५ अतिरिक्त सदस्य तथा एक सचिव होते हैं। इसका कार्य-काल साधारणत ४ वर्ष का होता है, पर यह सर्वोच्च सोवियत के कार्य काल पर निर्भर करता है। *प्रेजिडियम का एक अध्यक्ष होता है जिसे राज्य का प्रधान माना जाता है।*

**अधिकार एवं कार्य**—प्रेजिडियम "राज्य शक्ति के उच्च अंगों के अन्तर्गत आता है। इसे व्यापक कार्यपालिका, विधायिनी तथा न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

*वास्तविक स्थिति—प्रेजिडियम की शक्तियां व्यापक तथा बहुमुखी हैं। वे शासन के प्रत्येक क्षेत्र* को छूती हैं। संवैधानिक स्थिति के अतिरिक्त व्यावहारिक स्थिति भी यही है। सिद्धांत तथा व्यवहार दोनों में प्रेजिडियम 'राज्य शक्ति के उच्च अंगों में एक । किन्तु दल के प्रेजिडियम के निर्देशानुसार इसे कार्य करना पड़ता है।

## प्रश्न

1 Discuss the composition, powers and functions of the Presidium of the Supreme Soviet of U S S R *(Bhag U '66 A)*
(सोवियत संघ के प्रेजिडियम के संगठन, शक्तियां तथा कार्यों का विवरण कीजिये।)

2 What place does the Presidium occupy in the constitutional set up of the U S S R ? Describe its powers and functions
(सोवियत संघ के संवैधानिक ढाँचा में प्रेजिडियम का क्या स्थान है ? इसके अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन कीजिये।)

3 Discuss the nature and functions of the Presidium of the Supreme Soviet of the U S S R (B U 1957 A, 1959 A, R U 1963 S)
(सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम की प्रकृति तथा कार्यों की विवेचना कीजिये।)

4 'Soviet Government is not organized with much regard for the principle of the separation of powers'—( Ogg ) Discuss this with special reference to the composition and powers of the Presidium of the U S S R *(P U 1952 S)*
('सोवियत शासन व्यवस्था शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत के आधार पर संगठित नहीं की गयी है।' प्रेजिडियम के संगठन तथा शक्ति के सम्बन्ध में इस कथन की व्याख्या कीजिये।)

5 Describe the composition, powers and functions of the Presidium and show its relation with the council of ministers in the U S S R
(P U 1957 A )
(सोवियत संघ के प्रेजिडियम के संगठन, तथा कृत्यों का वर्णन कीजिये और मन्त्रिपरिषद् से उसका सम्बन्ध बतलाइये।)

6 Describe the organisation and functions of the presidium What is its importance in the goverrmental machinery of the U S S R ?

(B U '53 A, '55 A, P U '54 S)

(प्रेजिडियम के मगठन और कार्यो का वणन करे । सोवियत रूस के शासन मे उसका क्या स्थान है ?)

7 What is the position of the presidium in the constitutional set-up of the U S S R ? How far, if at all, has it become the real Legislature ? ( B U '55 A '56 A )

(सोवियत रूम का सवैधानिक व्यवस्था मे प्रेजिडियम का क्या महत्व है ? क्या यह वास्तविक रूप मे विधानपालिका बन गया है ?)

8 Discuss the nature and functions of the presidium of the Supreme Soviet of the U S S R (P U '61 S)

(सुप्रीम सोवियत के प्रेजिडियम की प्रकृति और कार्यों की विवेचना करें ।

9 How far do you agree with the Statement that the Soviet presidium is the unique institution in the world ?

(Bikram U, B A (Part II) '62, '64)

(आप इस कथन से कहाँ तक सहमत है कि मोवियत रूस का प्रेजिडियम ससार मे एक अनोखी सस्था है ?)

*"The Supreme Soviet, therefore, is not the immense base on which the Counc of Ministers rises as a sort of superstructure, on the contrary, it might, with mu greater justice, be said that the Council of Ministers is the base and the Supreme Sovi the superstructure"*

—Harper and Thompsor

# ९ सोवियत कार्यपालिका मन्त्रि-परिषद्

## (Soviet Executive The Council of Ministers)

१ मन्त्रि-परिषद का संगठन—नियुक्ति तथा पदच्युति, कार्यकाल, कार्य विधि मन्त्रि परिषद् के सदस्य अध्यक्ष मन्त्रालय सहयोगी अंग।

२ मन्त्रि-परिषद् के अधिकार तथा कृत्य —वास्तविक स्थिति।

३ सोवियत मन्त्रि-परिषद् की कुछ विशेषताएँ।

दुहरापन (duality) सोवियत शासन व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता है। कार्यपालिका शक्ति को प्रेज़िडियम एवं मन्त्रि परिषद के बीच में बाँटा गया है। लेकिन दोनों संस्थाओं में अन्तर यह है कि प्रेज़िडियम मुख्यतः सर्वोच्च सोवियत के बदले में विधि निर्मात्री निकाय है जबकि मन्त्रि परिषद मुख्यतः कार्यपालिका एवं प्रशासकीय संस्था है। स्टालिन संविधान की धारा ६४ में भी कहा गया है कि "सोवियत सरकार तथा सोवियत संघ या राज्य-सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय अंग मन्त्रि-परिषद् है।"[1] पहले इसे कार्यकारिणी समिति को जन कमिसार परिषद् या सोवनारकम (Counc l of people's Commissars or Sovnarkom) कहते थे, लेकिन १९४६ ई० में इसका नाम बदलकर मन्त्रि परिषद (Council of Ministers) कर दिया गया। इस नाम-परिवर्तन का उद्देश्य था सोवियत शासन व्यवस्था को पाश्चात्य ढंग के अनुरूप बनाना तथा विदेशियों के लिए सुपरिचित बनाना।

1 The highest executive and administrative organ of the State Power of the U S S R is the Council of Ministers of the U S S R," —*Art 64*

## १ मन्त्रि-परिषद् का सगठन

### ( Composition of the Council of Ministers )

सोवियत सविधान मे मन्त्रि परिषद की नियुक्ति के सम्बन्ध म पश्चिमी देशो की पद्धति का अनुकरण किया गया है। सोवियत मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को दिया गया है। सर्वोच्च सोवियत अपने दोना सदनो के सयुक्त अधिवेशन

नियुक्ति तथा पदच्युति मे मन्त्रि-परिषद का निर्वाचन करती है। पहले मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष या प्रधानमन्त्री की नियुक्ति होती है और उसकी सिफारिश पर अन्य मन्त्रियो की। मन्त्रियों को पदच्युत करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को ही दिया गया है। यदि सर्वोच्च सोवियत अधिवेशन मे न रहे तो प्रेजिडियम मन्त्रियो की नियुक्ति या पदच्युति करती है। लेकिन शर्त यह है कि इस प्रकार की किसी भी कार्यवाही के लिए प्रेजिडियम को सर्वोच्च सोवियत का अनुसमर्थन (approval) प्राप्त करना आवश्यक है। पर यह स्मरणीय है कि सोवियत सघ म वैधिक सत्य एक राजनीतिक असत्य है। प्रधान मन्त्री तथा अन्य मन्त्रियो की नियुक्ति एव पदच्युति का अन्तिम अधिकार दल का केन्द्रीय समिति के प्रजिडियम के हाथ मे है। सर्वोच्च सोवियत का अधिकार तो दिखावा-मात्र है, वह दल के निर्णयो को वैधिक रूप देने मे एक रबर स्टाम्प ( rubber stamp ) का काम करती है। दल के प्रेजिडियम मे अन्तिम शक्ति के निवास का अर्थ है कि मन्त्रियो की नियुक्ति तथा पदच्युति का अन्तिम अधिकार दल के सर्वोच्च नेता, स्टालिन या ख्रुश्चेव के हाथ मे है।

**कार्यकाल**

मन्त्रि परिषद् का कार्यकाल सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है। सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल सामान्यत ४ वर्ष है। अत, मन्त्रि परिषद् भी सामान्यत ४ वर्षो तक पदारूढ रहती है। लेकिन, यदि ४ वर्षो के अन्तर्गत ही सर्वोच्च-सोवियत भग कर दी जाय और नयी सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन हो तो नयी मन्त्रि-परिषद् का भी निर्माण होगा। सर्वोच्च सोवियत अवधि के पहले भी मन्त्रि परिषद् को भग कर सकती है।

**कार्य विधि**

मन्त्रि-परिषद दैनिक कार्यो का सचालन करने वाली सस्था है। अत, उसकी बैठक सप्ताह मे कई बार होती है। प्रत्येक बैठक मे आधे सदस्यो की उपस्थिति अनिवार्य है। बैठको मे केवल सदस्यगण ही निर्णयकारी मतदान कर सकते है। मन्त्रिपरिषद किसी को भी अपनी बैठको मे भाग लेने की अनुमति दे सकती है या निमन्त्रित कर सकती है। समितियो, परिषदो तथा आयोगो के अध्यक्ष और दल की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के सदस्य या अन्य प्रभावशाली नेता प्राय बैठको म सम्मिलित होते है। लेकिन, उन्हें मत देने का अधिकार प्राप्त नही है।

सविधान में मन्त्रि-परिषद के सगठन का उल्लेख मिलता है। मन्त्रि परिषद् के सदस्यो को निम्नलिखित श्रेणियो में रखा जा सकता है —

(१) अध्यक्ष (Chairman), (२) प्रथम उपाध्यक्ष (First Deputy Chairman), (३) अन्य उपाध्यक्ष (Deputy Chairman), (४) सोवियत-संघ मन्त्रि-परिषद् के सदस्य के मन्त्रिगण (The U S S R Ministers), (५) मन्त्रि-परिषद की विभिन्न समितियों के अध्यक्ष—

(क) राजकीय योजना समिति (State Planning Committee) का अध्यक्ष, (ख) राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था की सामग्री तथा यन्त्र प्रदायिनी समिति (Committee on Material and Technical Supply of the National Economy) का अध्यक्ष, (ग) राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था में आधुनिकतम कौशल लागू करने के लिए समिति (Committee for introducing Advanced Techniques in the National Economy) का अध्यक्ष, (घ) निर्माण समिति (Committee for Construction Affairs) का अध्यक्ष, तथा (ङ) कला-समिति (Committee on Art Affairs) का अध्यक्ष।

यह उल्लेखनीय है कि मन्त्रियों की संख्या में सदा परिवर्त्तन होता रहता है। १९३६ ई० में ३२, १९४७ ई० में ५९, १९५० ई० में ५१ तथा १९५२ ई० ६९ सदस्य थे। १९५५ ई० में मन्त्रि-परिषद में कुल ५९ सदस्य थे—१ अध्यक्ष, ३ प्रथम उपाध्यक्ष, ६ अन्य उपाध्यक्ष, ४७ मन्त्री तथा २ अन्य सदस्य।

अध्यक्ष और प्रथम उपाध्यक्ष दल प्रेजिडियम के भी सदस्य होते हैं। मन्त्रि-परिषद के अन्दर ये केन्द्र-स्थल हैं। इन्हें मन्त्रि-परिषद का प्रेजिडियम कहा जाता है। पश्चिमी देशों की शब्दावली में इस समुदाय को 'आन्तरिक मन्त्रिमण्डल' (Inner Cabinet) कहा जा सकता है। यह समुदाय मन्त्रि-परिषद का मस्तिष्क या संचालक मण्डल है। इन मन्त्रियों पर किसी विभाग का भार सौंपा जाता है। उनका कार्य विभिन्न विभागों का समन्वय करना, निरीक्षण करना तथा नीति निर्धारण करना है। यह भी उल्लेखनीय है कि अधिकतर विभागीय अध्यक्ष दक्ष (expert) व्यक्ति होते हैं, पश्चिमी देशों की तरह अनभिज्ञ (amateur) राजनीतिज्ञ नहीं। इनका काम निर्धारित करना नहीं, बल्कि सिर्फ शासन की नीति को क्रियान्वित करना है।

सोवियत राजनीतिक विचारधारा में यह धारणा है कि मन्त्री एक जन सेवक है, लेनिन का शिष्य है, अपने विभाग का संचालक है तथा दल के सर्वोच्च नेता का सहायक है। वह अपने विभाग का प्रमुख प्रबन्धकर्त्ता तथा सर्वोच्च शासक है। अपने विभाग के संचालन के लिए वह उत्तरदायी है। वह अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति तथा पूर्ण मन्त्रि-परिषद् के प्रति उत्तरदायी है।

सोवियत संविधान में प्रधान मन्त्री पद की चर्चा नहीं की गयी है लेकिन मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष को विदेशों में प्रधान मन्त्री कहा जाता है। सोवियत संघ में अन्य मन्त्री आते जाते रहते हैं, लेकिन उन्हें कोई नहीं जानता और न जानने का प्रयत्न ही करता है।

अध्यक्ष लेकिन प्रधान मन्त्री अर्थात अध्यक्ष को देश विदेश हर-जगह लोग जानने के लिए उत्सुक रहते हैं। सच यह कि प्रधान मन्त्री का पद व्यवहारतः पश्चिमी संसदात्मक देशों के प्रधान मन्त्रियों की भाँति बहुत महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावशाली है। वह

सरकार का प्रधान संचालक तथा शासक होता है। अभी तक जितने भी प्रधान मन्त्री हो गये है, वे बहुत प्रभावशाली हुए है। स्टालिन तथा ख्रुश्चेव को तो सोवियत राज्य का सर्वेसर्वा अथवा एकाधिपति (Dictator) कहना गलत न होगा। स्टालिन समस्त शासन-व्यवस्था का केन्द्र बन गया था। वह अनेक पदो पर आसीन था तथा देश के समस्त क्षेत्रो का नियमित और नियन्त्रित करता था। जिसने भी चुनौती दी या विरोध किया, सदा के लिए उसकी मिट्टी-पलीद हो गयी। ख्रुश्चेव की स्थिति भी ऐसी ही रही। प्रतिद्वन्द्वियो को उसने शासन तथा दल से बाहर निकाल फेंका। वह शासन को नयी दिशा तथा नयी नीति देता रहा। आज कोसिजिन सोवियत संघ का एकमात्र (sole) शासक है। इस प्रकार संसदीय देशो के प्रधान मन्त्रियो से भी अधिक शक्तिशाली स्थान सोवियत प्रधान मन्त्री का है।

लेकिन सोवियत प्रधान मन्त्री का महत्त्व और प्रभाव इसलिए नहीं है कि वह मन्त्रि-परिषद् का अध्यक्ष है। बल्कि साम्यवादी दल का शीर्ष नेता होने के कारण वह अत्यधिक शक्तिशाली हो जाता है। उदाहरणार्थ, आज तक लेनिन, रिकोव, मालोतोव, स्टालिन, मॉलेन्कोव बुलगानिन, ख्रुश्चेव तथा कोसिजिन प्रधान मन्त्री हो चुके है। ये सभी नेता साम्यवादी दल के पार्टी के नेता रहे है। लेनिन तो दल का जनक ही था और स्टालिन तथा ख्रुश्चेव दल के महासचिव रह चुके है। सिडनी तथा बिट्रिस वेब का कहना है कि "स्टालिन का प्रबल प्रभाव उसके साम्यवादी दल के महामंत्री होने के कारण था।"[1] चूँकि दल ही सोवियत संघ का वास्तविक शासक है, इसलिए दल में बोलबाला होने के कारण ही सोवियत प्रधान मन्त्री इतना शक्तिशाली होता है, मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष के रूप में उसके विशेषाधिकार नगण्य है। इस हैसियत से वह केवल मन्त्रि-परिषद् की बैठको की अध्यक्षता करता, उसके निर्णयो तथा आदेशो पर हस्ताक्षर करता, मन्त्रियो के आदेशो को स्थगित करता तथा मन्त्रि परिषद के कार्यो का निरीक्षण करता है। अध्यक्ष के नाते मन्त्रि-परिषद् के निर्माण पुनर्गठन या विघटन में उसका कोई हाथ नही रहता। इसके विपरीत पश्चिमी संसदीय देशो में मन्त्रि-परिषद् का अध्यक्ष होने के कारण प्रधान मन्त्री का पद शक्तिशाली तथा प्रभावपूर्ण होता है। थोड़े में, सोवियत प्रधान मन्त्री की महत्ता मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष के रूप मे नही, बल्कि साम्यवादी दल के नेता के रूप में है।

सोवियत मन्त्रि परिषद के मन्त्रालयो (Ministries) को दो वर्गो में विभाजित किया गया है—अखिल संघीय मन्त्रालय (All Union Ministrier) और संघीय गणराज्यिक मन्त्रालय (Union Republican Ministries)। अखिल संघीय मन्त्रालय उन विषयो का प्रशासन करते हैं जो अनन्य रूप से संघ सरकार के क्षेत्राधिकार में आते हैं। ये मन्त्रालय अपने आप प्रत्यक्ष रूप से अथवा अपने अधीनस्थ आयोगो तथा एजेंसियो द्वारा अपने विभाग का कार्य सम्पूर्ण राज्य में सम्पन्न कराते है। संघीय गणराज्यिक मन्त्रालय उन विषयो का प्रबन्ध करते है जो अखिल संघीय शासन तथा संघ गणराज्यो

**मन्त्रालय**

2 "The office by which Stalin earns his livelihood and owes his free dominant influence is that of the General Secretary of the Communist Party"

—Webbs.

के शासन के सम्मिलित अधिकार-क्षेत्र में आते हैं। इसकी विशेषता यह है कि इन्हीं के नामों के मन्त्रालय अलग अलग प्रत्येक संघ गणराज्य में भी होते हैं। संघ गणराज्यों में अवस्थित अपने तदनुरूप मन्त्रालयों के माध्यम से ही संघीय गणराज्यिक मन्त्रालय अपना कार्य करते हैं। कुछ कार्य वे प्रत्यक्ष रूप से भी कर सकते हैं। इस समय सोवियत मन्त्रि-परिषद् में ३० अखिल संघीय मन्त्रालय तथा २१ संघीय गणराज्यिक मन्त्रालय हैं।[1] लेकिन इनकी संख्या में निरंतर परिवर्तन होता है, मन्त्रालयों का निर्माण, पुनर्गठन तथा विघटन सोवियत संघ के लिए आम बात है।

यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि अधिकांश मन्त्रालय विभिन्न आर्थिक क्षेत्रों से सम्बन्धित हैं। प्रमुख उद्योगों के लिए अलग-अलग विभागों की स्थापना की गयी है। १९४७ ई० में तो २७ मन्त्रालय भारी उद्योगों (Heavy Industries) से ही सम्बन्धित थे। फाइनर ने कहा भी है कि "मन्त्रालय राष्ट्रव्यापी औद्योगिक तथा आर्थिक कार्यों के संगठन हैं।"[2]

---

1 अखिल संघीय मन्त्रालय (All Union Ministries)—(१) विमान उद्योग विभाग, (२) मोटर ट्रैक्टर उद्योग विभाग, (३) विदेशी व्यापार विभाग, (४) जहाजी बेड़ा विभाग, (५) युद्ध सामग्री विभाग, (६) भौमिकी भूमापन (Geological Survey) विभाग, (७) नगर विकास विभाग, (८) राज्य खाद्य और सामग्री अधिरक्षित (Material Reserves) विभाग (९) कृषि-स्कन्ध (Agricultural Stock) विभाग, (१०) यन्त्र और औजार निर्माण उद्योग विभाग, (११) लोहा और इस्पात उद्योग विभाग, (१२) सामुद्रिक व्यापार विभाग, (१३) तेल उद्योग विभाग, (१४) सचारण साधन उद्योग विभाग, (१५) रेल यातायात विभाग, (१६) नदी नौका परिवहन विभाग, (१७) यातायात विभाग, (१८) कृषि-यन्त्र उद्योग विभाग, (१९) यन्त्र-उपकरण (Machine Tool), उद्योग विभाग, (२०) निर्माण और सड़क निर्माण-यन्त्र उद्योग विभाग, (२१) यन्त्र-निर्माण सम्बन्धी उद्योग विभाग, (२२) जहाज-उद्योग विभाग, (२३) परिवहन (Transport) यन्त्र-उद्योग, (२४) श्रम विभाग, (२५) भारी उद्योग-निर्माण विभाग, (२६) भारी मशीन निर्माण उद्योग विभाग, (२७) कोयला उद्योग विभाग (२८) रसायन-विज्ञान उद्योग विभाग (२९) विद्युत उपकरण (Equipment) उद्योग विभाग, (३०) विद्युत शक्ति सम्बन्धी विभाग।

संघीय गणराज्यिक मन्त्रालय (Union Republican Ministries) —(१) गृह-विभाग, (२) युद्ध विभाग, (३) उच्च शिक्षा विभाग, (४) राजकीय नियन्त्रण विभाग (५) राजकीय सुरक्षा विभाग, (६) सार्वजनिक स्वास्थ्य विभाग, (७) विदेश विभाग, (८) चल चित्रण (Cinematography) विभाग, (९) लघु उद्योग विभाग, (१०) वन विभाग (११) लकड़ी और कागज उद्योग विभाग, (१२) मांस और दूध उद्योग विभाग, (१३) खाद्य पदार्थ उद्योग विभाग, (१४) मछली उद्योग विभाग, (१५) कृषि विभाग, (१६) राजकीय कृषि फार्म विभाग, (१७) व्यापार विभाग, (१८) वित्त विभाग (१९) कपास उत्पादन विभाग, और (२०) न्याय विभाग।

2 "Most of the ministries are nothing but the organization of nation wide industrial and economic enterprises" —*Finer*

मन्त्रि परिषद् के अन्तर्गत अनेको समितियाँ, परिषदा तथा आयोगो का संगठन किया गया है। ये मन्त्रि परिषद के सहयोगी अंग के रूप में कार्य करते हैं। कला, रेडियो, शारीरिक व्यायाम, भौगोलिक समस्याएँ, सुरक्षा आदि के सम्बन्ध में समितियाँ तथा

सहयोगी अंग

सामूहिक खेतो, आर्थोडाक्स चर्च, धार्मिक मामले आदि के सम्बन्ध में परिषद् संगठित की गयी हैं। मन्त्रि-परिषद् से सम्बन्धित राजकीय मध्यस्थ आयोग, अखिल संघीय कृषि प्रदर्शनी सम्बन्धी मुख्य समिति, विज्ञान अकादमी तथा तास एजेंसी उल्लेखनीय है। लेकिन मन्त्रि परिषद् के कार्य-संचालन में चार प्रमुख सहायक संस्थाएँ हैं—(१) आर्थिक परिषद् (Economic Council), (२) राजकीय नियोजन आयोग (State Planning Commission), (३) प्रशासकीय मामलों का ब्यूरो (Administrative Bureau), तथा (४) कार्यालय (Secretariat)।

आर्थिक परिषद मन्त्रि-परिषद की एक स्थायी संस्था है जिसका अध्यक्ष मन्त्रि परिषद् का अध्यक्ष तथा सदस्य मन्त्रि परिषद् के उपाध्यक्ष होते है। यह आर्थिक तथा समाजवादी पुनर्निमाण सम्बन्धी योजनाओ को सम्पन्न करती है।

राजकीय नियोजन आयोग को गास्प्लान (Gosplan) भी कहते है। यह विशेषज्ञो की संस्था है। इसका प्रमुख कार्य आर्थिक व्यवस्था का अध्ययन कर योजनाएँ तैयार करना तथा उनकी क्रियान्विति में पथ प्रदर्शन करना है।

प्रशासकीय मामलो का ब्यूरो तथा कार्यालय मन्त्रि परिषद् के दैनिक कार्यों का संचालन करते है। ये मन्त्रि-परिषद् की बैठकों का कार्य-क्रम तैयार करते, कुछ मामलों में प्रारम्भिक निर्णय लेते तथा मन्त्रि परिषद् के निर्णयों को शीघ्रता एवं कुशलतापूर्वक लागू करते हैं।

## २ मन्त्रि परिषद् के अधिकार तथा कृत्य

### ( Powers and Functions of the Council of Ministers )

१९२४ ई० के संविधान में शक्तियो के विभाजन को कोई स्थान नही दिया गया था। मन्त्रि परिषद प्रशासकीय संस्था के अतिरिक्त एक विधायी संस्था भी थी। लेकिन, १९३६ ई० के संविधान मे प्रशासकीय तथा विधायी क्षेत्र को पृथक कर दिया गया और अलग अलग संस्थाओ को इनका भार सौंपा गया। विधायी शक्ति को अनन्य रूप से सर्वोच्च सोवियत को दे दिया गया। मन्त्रि परिषद से विधायी शक्ति को छीन लिया गया तथा कार्यपालिका शक्ति का उसे सर्वोच्च अधिकारी बनाया गया। उसे शासन का "सर्वोच्च कार्यपालिका तथा प्रशासकीय अंग" कहा गया है। इस प्रकार स्टालिन संविधान मन्त्रि-परिषद को सर्वोच्च कार्यकारिणी तथा प्रशासी-शक्ति मानता है। लेकिन, व्यवहारत सर्वोच्च प्रशासक होने के अलावे मन्त्रि-परिषद् देश का 'सर्वोच्च विधायक' (Foremost Legislator) भी बन गयी है। सर्वोच्च प्रशासक के रूप मे यह लोक सेवकों के विशाल समुदाय के शीर्ष पर अवस्थित है। यह सोवियत संघ में शासन के प्रत्येक क्षेत्र, विशेषकर आर्थिक क्षेत्र को, नियमित तथा नियन्त्रित करती है।

संविधान की धारा ६८ में मन्त्रि-परिषद के अधिकारों तथा कार्यों का सूचीबद्ध किया गया है।

(१) अखिल संघीय तथा संघीय गणराज्यिक मन्त्रालय और अन्य आर्थिक एवं सांस्कृतिक संस्थाओं के कार्यों का निर्देशन तथा संयोजन (Direction & Co ordination)।

(२) राष्ट्रीय आर्थिक योजना एवं राजकीय बजट के कार्यवाहन तथा देश की मुद्रा और साख पद्धति को दृढ बनाने के लिए युक्तियाँ अपनाना।

(३) सार्वजनिक व्यवस्था तथा राजकीय हितों की रक्षा व नागरिकों के अधिकारों का अभिरक्षण एवं देश की शत्रुओं से सुरक्षा।

(४) सोवियत संघ के अन्य राष्ट्रों में सम्बन्धों का सामान्य निरीक्षण तथा निर्देशन करना।

(५) राज्य की सशस्त्र सेनाओं का संगठन और विकास।

(६) आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सुरक्षा सम्बन्धी विषयों के कुशल प्रशासन के लिए आवश्यकता होने पर मन्त्रि-परिषद में सम्बद्ध विशिष्ट समितियों तथा अन्य प्रशासकीय संस्थाओं का निर्माण करना।

*संविधान में मन्त्रि-परिषद की कुछ अन्य शक्तियों का भी उल्लेख है—*

(७) धारा ६६ के अनुसार मन्त्रि परिषद् संघीय विधियों के अन्तर्गत आदेश एवं निर्णय दे सकती है। विधियों की उचित क्रियान्विति की जाँच पड़ताल भी करा सकती है। उसके निर्णय एवं आदेश समस्त सोवियत संघ में लागू होंगे।

(८) धारा ६९ के अनुसार सोवियत मन्त्रि परिषद् को यह अधिकार है कि वह अपने मन्त्रियों के निर्णयों तथा आदेशों को रद्द कर सकता है। संघ, गणराज्यों की मन्त्रि-परिषद के निर्णयों तथा आदेशों को भी वह निलम्बित (Suspend) कर सकती है विशेषकर उन निर्णयों एवं आदेशों को, जिनका सम्बन्ध आर्थिक व्यवस्था तथा प्रशासन के उस भाग में होता है जो कि सोवियत संघ के क्षेत्र में आते हैं।

इस प्रकार सोवियत मन्त्रि परिषद का अधिकार क्षेत्र बहुत ही विस्तृत तथा व्यापक है। शासन के विभिन्न क्षेत्रों का वह नियन्त्रित तथा नियमित करती है। यह सोवियत संघ की सर्वोच्च कार्यकारिणी समिति है। यह मन्त्रालयों समितियों, ब्यूरो, आयोगों, परिषदों तथा अन्य प्रशासकीय संस्थाओं की स्थापना तथा संचालन करती है। यह विभिन्न विभागों में सामंजस्यता स्थापित करती है। यह अनेक आर्थिक योजनाओं का निरीक्षण और अनुमोदन करती है। अखिल संघीय सम्मेलनों तथा परिषदों का आयोजन करना इसका एक प्रमुख कार्य है। सार्वजनिक उत्सवों तथा समारोहों की घोषणा, पारितोषिक तथा मान्यताओं का संस्थापन, श्रमिकों का वेतन तथा करों की दर का निर्धारण इत्यादि मन्त्रि परिषद् के अन्य प्रशासकीय कार्य हैं। प्रशासकीय कार्यों के समान

**वास्तविक स्थिति**

मन्त्रि-परिषद् के वित्तीय अधिकार भी बड़े व्यापक एवं महत्वपूर्ण है। सोवियत संघ का आय-व्यय (Budget) तैयार करना राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को क्रियान्वित करना, संघ की मुद्रा प्रणाली तथा साख-पद्धति को सुदृढ बनाना आदि मन्त्रि परिषद के प्रमुख वित्तीय अधिकार है। देश की सुरक्षा तथा परराष्ट्र

नीति पर मन्त्रि परिषद् का पूर्ण नियन्त्रण है। सुरक्षा-सम्बन्धी मन्त्रालयों का समन्वय, सेनाओं का संगठन, सेना-सम्बन्धी उच्च पदों पर नियुक्तियाँ आदि कार्यों का भार मन्त्रि-परिषद् पर ही है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध के अन्तर्गत मन्त्रि-परिषद् अन्य राष्ट्रों से सन्धि तथा समझौते के लिए वार्तालाप करती है, विदेशों में सोवियत संघ के राजदूतों तथा प्रतिनिधियों की नियुक्ति करती है, अन्य राज्यों को मान्यता प्रदान करती है तथा अन्य तरीकों से सोवियत वैदेशिक सम्बन्ध को नियमित करती है। इसके अलावे, यद्यपि प्रत्यक्ष रूप से मन्त्रि-परिषद् को विधायी-अधिकार नहीं दिया गया है, फिर भी अप्रत्यक्ष रूप में विधान निर्माण में महत्त्वपूर्ण भाग लेती है। मन्त्रि परिषद् को आदेश तथा निर्णय जारी करने का अधिकार दिया गया है उनका वही प्रभाव होता है तथा उसमें वही शक्ति होती है वे उसी प्रकार समस्त देश में लागू होते हैं जिस प्रकार सर्वोच्च सोवियत के कानून अथवा प्रेजिडियम की आज्ञाप्तियाँ। टाउस्टर ने स्पष्ट शब्दों में कहा है कि "सोवियत विधियों और मन्त्रि-परिषद के आदेशों तथा निर्णयों में अन्तर भले ही हो, लेकिन उनके प्रभाव में कोई अन्तर नहीं है। यहाँ तक कि संख्या एवं विस्तार के दृष्टिकोण से राज्य द्वारा लागू किये जानेवाले, सबके लिए मान्य तथा नागरिकों एवं सरकार की क्रियाओं को नियमित निर्देशित करनेवाले मापदण्ड (norms) अधिकतर मन्त्रि परिषद् द्वारा ही निर्धारित किये जाते हैं।"[1] ऑग और जिंक ने तो कहा है कि "सर्वोच्च सोवियत द्वारा विचारित अधिकांश कानून प्रस्तावों का उद्‌गम-स्थल मन्त्रि परिषद् ही है।' इसलिए न्यूमैन (Neumann) ने इस संस्था को सोवियत संघ का 'अग्रणी विधायक' (Foremost Legislator) कहा है। अन्त में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि सोवियत मन्त्रि-परिषद् सोवियत संघ की सर्वशक्तिशाली संस्था है, इसके अधिकार बहुत व्यापक तथा विस्तृत है। जैसा कि हार्पर और थाम्पसन ने कहा है, "यद्यपि संविधानतः पिरामिड का सर्वोच्च सोवियत आधार है और मन्त्रि-परिषद् एक ऊपरी ढाँचा, लेकिन व्यवहारतः बात उलटी है, मन्त्रि परिषद् आधार बन गयी है और सर्वोच्च सोवियत ऊपरी ढाँचा।"[2]

लेकिन यह स्मरण रखना चाहिए कि सोवियत संघ में अन्तिम शक्ति साम्यवादी दल के प्रेजिडियम के हाथ में है। उसी के निर्देशन के अनुसार मन्त्रि परिषद अपना कार्य करती है। नीति का निर्धारण वस्तुतः दल ही करता है और मन्त्रि परिषद् उसे लागू भर करती है। ऑग और जिंक के शब्दों में, "केवल औपचारिक दृष्टि से ही मन्त्रि-परिषद् एक सर्वोच्च कार्यपालिका मानी जा सकती है। वस्तुतः पॉलिट ब्यूरो के रहते उसे वह स्थान प्राप्त नहीं

1 "The scope and volume of its enactments make it abundantly clear that the Council of Ministers is the greatest producer or obligatory state enforced activity guiding norms in the Soviet system" —*Towster*

2 "The Supreme Soviet, therefore, is not the immense base on which the Council of Ministers rises as a sort of superstructure, on the contrary, it might, with much greater justice be said that the Council of Ministers is the base and the Supreme Soviet the superstructure' —*Harper & Thompson*

हो सकता।"[1] लेकिन इससे मन्त्रि-परिषद की शक्ति एवं महत्त्व में कोई कमी नहीं होती क्योंकि मन्त्रि-परिषद के प्रमुख सदस्य दल प्रेजिडियम के भी सदस्य होते हैं।

## ३ सोवियत मन्त्रि-परिषद् की कुछ विशेषताएँ

### (Some Features of the Soviet Council of Ministers)

सोवियत मन्त्रि-परिषद की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जो ब्रिटेन या भारत की मन्त्रि परिषदों से उसे पृथक् करती हैं —

(१) मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व (Ministerial Responsibility)—सोवियत संविधान की धारा ६५ में कहा गया है कि "सोवियत संघ की मन्त्रि-परिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होगी।" इस उत्तरदायित्व को प्रभावी बनाने के लिए अनेक प्रणालियों की व्यवस्था की गयी है। मन्त्री अपना कार्य सर्वोच्च सोवियत की नीतियों के अनुसार करेंगे, सोवियत विधि के प्रतिकूल उसके आदेश या निर्णय को रद्द किया जाता है, उसके निर्णयों तथा आदेशों की सपुष्टि सर्वोच्च सोवियत द्वारा आवश्यक है सदनों में मन्त्रियों से प्रश्न पूछा जा सकता है जिनका तीन दिनों के अन्दर उन्हें उत्तर देना पड़ता है। लेकिन, सोवियत मन्त्रि परिषद के उत्तरदायित्व की तुलना पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों के मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व से नहीं की जा सकती है। दोनों में मौलिक अन्तर है। पाश्चात्य देशों में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व सत्य है। इसके द्वारा संसद् मन्त्रि परिषद पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। लेकिन सोवियत संघ में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व एक राजनीतिक भ्रान्ति है, उसका कोई व्यावहारिक महत्त्व नहीं है। ब्रिटेन तथा भारत के सदृश सोवियत शासन व्यवस्था में सर्वोच्च सोवियत द्वारा अविश्वास प्रकट होने पर मन्त्रि परिषद को पदत्याग करना आवश्यक नहीं है। पुनः सोवियत संसद में विरोधी दल के अभाव में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का आधार समाप्त हो जाता है। एक ही दल के आधिपत्य में रहने के कारण सर्वोच्च सोवियत तथा मन्त्रि-परिषद में किसी भी तरह का विरोध असम्भव है। विरोधी दल के अभाव में मन्त्रि परिषद् को आलोचनाओं तथा प्रश्नों की बौछार का सामना नहीं करना पड़ता। व्यवहारतः मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का अन्तिम अधिकार दल प्रेजिडियम के हाथ में है, भले ही संविधान इस अधिकार को सर्वोच्च सोवियत को देता हो। सच पूछा जाय तो मन्त्रिगण अपने कार्यों के लिए अन्तिम रूप से जवाबदेह दल प्रेजिडियम के प्रति ही है। अतः सोवियत व्यवस्था में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व एक राजनीतिक असत्य है, यह निरर्थक है।

---

1 "Probably it does little more than conform the decision already made by the Communist party through Polit Bureau Certainly it is hardly the supreme executive authority in more than a formal sense, the Polit Bureau would leave out no rooms for such a job" —Ogg & Zink

सोवियत मन्त्रिमंडलीय उत्तरदायित्व की दो विशेषताएँ और हैं जो पाश्चात्य प्रणाली से इसे भिन्न बनाती हैं। मन्त्रिगण, यहाँ तक कि अध्यक्ष भी व्यक्तिगत रूप से दल-प्रेजिडियम के निर्देशानुसार नियुक्त तथा पदच्युत किये जाते हैं। अतः, मन्त्रियों का उत्तरदायित्व केवल व्यक्तिगत है। तात्पर्य यह है कि सोवियत शासन व्यवस्था में मन्त्रियों का उत्तरदायित्व सामूहिक ( collective ) नहीं होता। इसके अतिरिक्त पश्चिमी संसदीय देशों के सदृश मन्त्रि-परिषद् के सर्वोच्च सोवियत को भंग करने का कोई अधिकार नहीं है।

(२) भारत या ब्रिटेन में राज्य का एक नाममात्र का प्रधान होता है जिसे राष्ट्रपति या सम्राट कहते हैं। शासन का समस्त कार्य इसी के नाम पर किये जाते हैं। लेकिन देश का वास्तविक शासक मन्त्रिमण्डल होता है। सोवियत शासन-व्यवस्था में ऐसी बात नहीं है।

(३) पाश्चात्य देशों में मन्त्रिमण्डल का निर्माण राज्याध्यक्ष द्वारा होता है। लेकिन सोवियत संघ में यह अधिकार संसद् को प्राप्त है। संसद् का यह अधिकार औपचारिक है और वास्तविक शक्ति दल के प्रेजिडियम के हाथों में है।

(४) सोवियत संघ में मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष को वे अधिकार प्राप्त नहीं जो पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में प्रधान मंत्री के होते हैं। उसे जो कुछ गौरव प्राप्त होता है, वह साम्यवादी दल के शीर्ष नेता होने के कारण।

(५) सोवियत मन्त्रि-परिषद् की एक अन्य विशेषता है जो किसी देश में नहीं पायी जाती। यह दो प्रकार के मन्त्रालयों की व्यवस्था है—अखिल संघीय और संघ गणराज्यिक मन्त्रालय।

(६) सोवियत संघ एकदलीय राज्य है। अतः वहाँ के संसद् में विरोधी दल नहीं होता। मन्त्रि परिषद् के संगठन तथा कार्य पर इसके विभिन्न प्रभाव पड़ते हैं। इसके विपरीत पाश्चात्य देशों के मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की यह देन है।

## सारांश

सोवियत सरकार तथा सोवियत संघ की राज्य-सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय अंग मन्त्रिपरिषद् है।

संगठन—सर्वोच्च सोवियत अपने दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में मन्त्रिपरिषद् का निर्वाचन करती है, पहले प्रधानमन्त्री को, तथा उसकी राय पर अन्य मन्त्रियों को। उनकी पदच्युति का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को है। वास्तविकता यह है कि यह शक्ति दल के प्रेजिडियम के हाथ में है।

मन्त्रिपरिषद् का कार्यकाल सामान्यतः ४ वर्ष है, पर यह सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है।

मन्त्रिपरिषद् की बैठक सप्ताह में कई बार होती है। कुछ अन्य अधिकारी भी आमन्त्रण पर बैठक में भाग लेते हैं।

मन्त्रिपरिषद् के निम्नलिखित सदस्य होते हैं—(१) अध्यक्ष, (२) प्रथम उपाध्यक्ष, (३) अन्य उपाध्यक्ष (४) सोवियत संघ के मन्त्रिगण, तथा (५) मन्त्रिपरिषद् की विभिन्न समितियों के अध्यक्ष।

मन्त्रिपरिषद् का एक 'आन्तरिक मन्त्रिमण्डल' ( Inner Cabinet) भी होता है।

मन्त्रिपरिषद् का एक अध्यक्ष होता है जिसे प्रधानमन्त्री कहा जा सकता है। वह पाश्चात्य ससदात्मक देशों के प्रधानमन्त्रियों की भांति बहुत महत्त्वपूर्ण तथा प्रभावशाली होता है। साम्यवादी दल का एक शीर्ष नेता होने के कारण वह अत्यधिक शक्तिशाली हो जाता है।

सोवियत मन्त्रिपरिषद् के मन्त्रालयों को दो वर्गों में विभाजित किया जाता है– अखिल सघीय मन्त्रालय तथा सघीय गणराज्यिक मन्त्रालय।

मन्त्रिपरिषद् के सहयोगी अग के रूप में अनेकों समितियों, परिषदों तथा आयोगों का सगठन किया गया है।

अधिकार तथा कृत्य—सोवियत मन्त्रिपरिषद् का अधिकार क्षेत्र बहुत ही विस्तृत तथा व्यापक है। शासन के विभिन्न क्षेत्रों को वह नियंत्रित तथा नियमित करती है। उसे व्यापक प्रशासकीय आर्थिक, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध सम्बन्धी तथा विधायकी शक्तिया प्राप्त है। लेकिन अपनी शक्तियों का प्रयोग वह साम्यवादी दल के प्रेजिडियम के निर्देशानुसार करती है।

मन्त्रिपरिषद की विशेषताएँ—(१) पाश्चात्य देशों में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व एक वास्तविक सत्य है, जबकि सोवियत रूस में यह राजनीतिक भ्रान्ति है। वहा मन्त्रियों का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत है तथा सर्वोच्च सोवियत को इसे भग करने का अधिकार नहीं है। (२) सोवियत रूस में नाम मात्र का राज्य का प्रधान नहीं होता है। (३) मन्त्रिपरिषद् के निर्माण का अधिकार ससद् को प्राप्त है। (४) प्रधानमन्त्री के अधिकार उसका दल का शीर्ष नेता होने के कारण होता है। (५) दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं—अखिल सघीय तथा सघ गणराज्यिक। (६) विरोधी दल के अभाव में मन्त्रि परिषद् की कार्य विधि पश्चिमी देशों से बहुत भिन्न हो जाती है।

## प्रश्न

1 Explain the composition, powers and functions of the council of ministers under the Soviet Constitution (Punjab U '55, Bhag U '63 A)
(सोवियत सविधान में मन्त्रिपरिषद् के सगठन, शक्तिया तथा कार्यों की व्याख्या कीजिए।)

2 Discuss the powers and position of the Chairman of the council of ministers of the U S S R
(सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष की शक्ति तथा स्थिति का वर्णन कीजिए।)

3 Discuss the peculiarities of the Soviet cabinet system, (B U '55 A, '59 S, P U '58 A)
(सोवियत मन्त्रिमण्डलीय विशिष्टताओं को बतलाइए।)

4 To what extent does the Soviet union possess a responsible parliamentary type of Government ? Compare and contrast it with that in Britain
(सोवियत सघ में कहाँ तक एक उत्तरदायी ससदात्मक सरकार है ? ब्रिटिश व्यवस्था के साथ इसकी तुलना कीजिए।)

5 Is there a cabinet system in the U S S R ? If so, what are its peculiarities ? (R U 1961 A)
(क्या सोवियत रूस में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति है ? अगर है, तो उसकी कौन कौन सी विचित्रताएं हैं ?)

6 "It can be, the efore said that the Soviet Government has the external forms for trappings of the Cabinet system but not its reality or subsistence, it exists more in name tha- in reality " Explain
("सोवियत शासन-व्यवस्था मे ससदीय प्रणाली ना सिफ बाहरी तडक-भडक है, इसकी वास्तविकता नही। यह केवल नाम म ही ससदीय है, वास्तव मे नही।" विवेचना करें।)

7 Compare and contrast the cabinet in the U S A with Council of Minisrers in the U S S R (R U 1961 S)
(अमेरिका और सोवियत मन्त्रिपरिषदो का तुलनात्मक अध्ययन करें।)

8 Discuss the relation between the Executive and Legislature in the U S S R and show how far they are modelled on the Cabinet system (Agra U 1952)
(सोवियत रूस मे कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्ध का विवेचन कीजिए और बताइये कि कहाँ तक वे मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति पर आधारित हैं।)

*"The Judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the proletariat in the cause of the strengthening socialist construction and defend the conquest of the proletariat over the bourgeois"* —Rychkov

१० 

# सोवियत न्यायपालिका
## (The Soviet Judiciary)

१ न्याय-सम्बन्धी साम्यवादी मान्यता ।

२ न्यायिक सगठन —जन न्यायालय, स्वायत्त-गणराज्यो, स्वायत्त प्रदेशो तथा क्षेत्रो के न्यायालय, सघ गण राज्य के सर्वोच्च न्यायालय ।

३ सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय- सगठन, अधिकार, स्थिति ।

४ सोवियत सघ का महान्यायवादी —विशेष न्यायालय ।

५ सोवियत न्याय-प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ – उद्देश्य, राजनीतिक प्रवृत्ति, निर्वाचित न्यायालय, जन निर्धारको की व्यवस्था, प्रत्यावर्तन की व्यवस्था, कार्य विधि की सरलता, न्यायाधीशो की योग्यता, वकील, मण्डल, देश मे न्यायिक एकरूपता, न्यायपालिका की सर्वोच्चता ।

६ सोवियत न्याय प्रणाली की समीक्षा ।

## १ न्याय-सम्बन्धी साम्यवादी मान्यता
### ( The Communist Concept of Justice )

परम्परागत न्याय सम्बन्धी सिद्धान्त यह है कि विधि (law) निष्पक्ष है । राज्य के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक ढाँचे से उसका कोई सम्बन्ध नही है । बिना किसी भेद-भाव से यह समाज मे सामूहिक तथा व्यक्तिगत हितो की रक्षा करती है । लेकिन साम्यवादी विधि मान्यता

इससे भिन्न है। इसके अनुसार विधि राज्य की इच्छा का प्रतीक है। वह राज्य के हाथ में एक साधन है जिसके द्वारा एक निश्चित आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक ढांचे की रक्षा की जाती है। अतः साम्यवादियों के अनुसार विधि शासकवर्ग की इच्छा की अभिव्यक्ति तथा उसका संरक्षक है। इसीलिए साम्यवादी कहते हैं कि पूँजीवादी व्यवस्था में विधि बुर्जुआ वर्ग की इच्छा का प्रतीक है। वह पूँजीपति शासक-वर्ग के हाथों में एक उपकरण है जिसका उपयोग वह अपनी रक्षा के लिए करता है। पूँजीवादी देशों में विधि की निष्पक्षता एक ढकोसला-मात्र है। इसी प्रकार समाजवादी राज्य में विधि का यह कर्त्तव्य होना चाहिए कि वह सर्वहारा वर्ग के हितों की रक्षा करे तथा समाजवाद के निर्माण में सहायक हो। निष्कर्षतः सोवियत विधि का उद्देश्य पूँजीवाद का नाश करना तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना करना है।

न्यायालय विधियों को लागू करने का उपकरण है, जो उद्देश्य विधियों का होता है, वही न्यायालयों का। अतः सोवियत संघ में न्यायपालिका को राज्यों के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए एक सहायक अंग माना गया है। जैसा कि विशिंस्की ने कहा है, "न्यायालय किसी भी काल में शासक वर्ग का प्रमुख रक्षक है।"[1] चूँकि सोवियत रूस में सर्वहारावर्ग का राज्य है, इसीलिए वहाँ न्यायपालिका के दो मुख्य उद्देश्य हैं—भूतपूर्व प्रभुसत्ता सम्पन्न वर्गों का दमन करना और राज्य में साम्यवाद की स्थापना तथा उसको सुदृढ़ बनाने में सहायता करना। एक न्याय मंत्री रिचकोव ने कहा है कि 'बुर्जुआ वर्ग पर सर्वहारावर्ग की भूतपूर्व विजय की रक्षा करने तथा समाजवादी निर्माण को सुदृढ़ करने के काम में सोवियत न्यायपालिका श्रमिक वर्ग के अधिनायकत्व का एक तेज और महत्त्वपूर्ण अस्त्र है।"[2] सोवियत न्यायालयों के कर्त्तव्य पर प्रकाश डालते हुए ईवानोव (Ivanov) लिखता है कि "अपने प्रत्येक कार्य द्वारा न्यायालय सोवियत संघ के नागरिकों को मातृभूमि तथा समाजवाद के प्रति आस्था एवं निष्ठा रखने, सोवियत कानूनों का पूर्णरूप से पालन करने, समाजवादी सम्पत्ति की देख-रेख करने, श्रमिकों को अनुशासनबद्ध करने, अपने नागरिक तथा राजकीय कर्त्तव्यों को पूरा करने तथा समाजवादी आचार-व्यवहार के नियमों का आदर करने की शिक्षा देता है।" इस प्रकार सोवियत न्यायालय का शैक्षणिक महत्त्व भी है।

---

1 "Judiciary plays a tremendous role as a fighting organ for the guarding of the class which is dominant in the given stage" —*Vyshinsky*

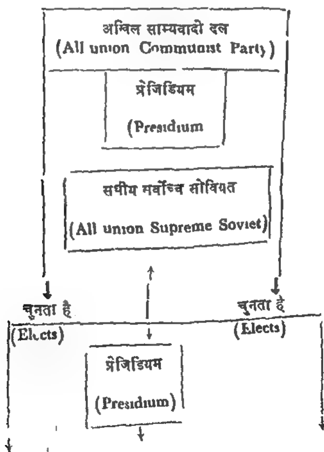
2 "The Judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the proletariat in the cause of strengthening socialist construction and defend the conquest of the proletariat over the bourgeois" —*Rychkov*

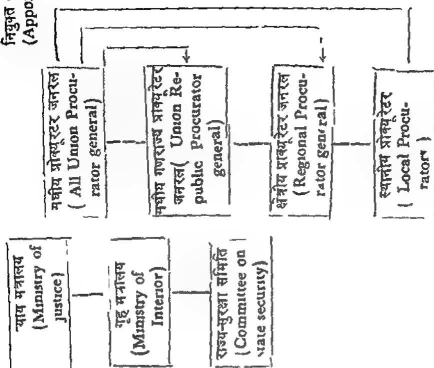
3 "In the U S S R Justice is administered by the Supreme Court of the U S S R the Supreme Courts of the Union Republic, the Courts of the Territories, Regions, Autonomous, Republics, Autonomous and Areas the Special Courts of the U S S R established by decision of the Supreme Soviet of the U S S R and the people's Courts"

वह नागरिकों को समाजवाद की शिक्षा देता है। यहाँ यह भी याद रखना चाहिए की सोवियत संघ में व्यवहारत साम्यवादी दल का शासन है, इसलिए सोवियत न्यायालय दल का दास है, वे उसकी रक्षा तथा उसकी नीतियों का लागू करने के साधन हैं। थोड़े में, सोवियत संघ में न्याय पालिका राज्य का एक स्वतंत्र अंग न होकर दल के अधीन तथा सरकार का एक सहायक अंग है। अमेरिका के समान वह शासन का सर्वोपरि अंग नहीं है। निष्कर्षत सोवियत रूस में न्याय की धारणा वैधानिक न होकर राजनैतिक है।

## सोवियत न्याय व्यवस्था का संगठन

(Organization of the Soviet Court System)






चुनता है (Elects)

सघीय गणराज्य सर्वोच्च सोवियत — क्षेत्रीय सर्वोच्च सोवियत — स्थानीय नागरिक

सघीय सर्वोच्च न्यायालय (All union Supreme Court): दीवानी विभाग (Civil Tribunal) | फौजदारी विभाग (Criminal Tribunal) | सैनिक विभाग (Military Tribunal)

सघीय गणराज्य सर्वोच्च न्यायालय (Union Republic Supreme Court) — क्षेत्रीय न्यायालय (Regional Courts) — जन-न्यायालय (People's Court)

(२) न्यायिक सगठन ( System of Courts )

सविधान म सोवियत सघ, सघ गणराज्यो तथा प्रशासकीय इकाइयो म न्यायपालिका सगठन की रूपरेखा निर्धारित कर दी गयी है। सोवियत न्यायपालिका के सगठन मे सर्वोच्च स्थान सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय ( Supreme Court ) का और सबसे निम्न जन-न्यायालयो

(People's Courts) का है। इन दोनों के मध्य में संघ गणराज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय, और प्रदेशों (Territories), क्षेत्रों (Regions) तथा स्वायत्त-क्षेत्रों के न्यायालय स्थित हैं। इनके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत द्वारा कुछ विशिष्ट न्यायालयों (Special Courts) की भी स्थापना की गयी है। यहाँ हम एक एक कर सभी न्यायालयों के संक्षिप्त विवरण देंगे।

जन-न्यायालय

सोवियत रूस में जन न्यायालय (People's Courts) सबसे निम्न कोटि के न्यायालय हैं। एक जन-न्यायालय में एक न्यायाधीश और दो लोक अभिनिर्धारक (People's Assessors) होते हैं। इनका निर्वाचन ३ वर्ष के लिए प्रत्यक्ष रूप में जनता द्वारा होता है। उस भू भाग के १८ वर्ष से अधिक उम्रवाले सभी व्यक्ति मतदाता होते हैं। निर्वाचन गुप्त मतदान (secret ballot) द्वारा होता है। न्यायाधीश तथा लोक-अभिनिर्धारकों के प्रत्यावर्तन (Recall) या वापस बुलाने की भी व्यवस्था है। न्यायाधीश इस न्यायालय का अध्यक्ष होता है। जन न्यायालय पूरी तरह से प्राथमिक सुनवाई के न्यायालय हैं और दीवानी, फौजदारी दोनों प्रकार का निबटारा करते हैं। अधिकतर मामलों का फैसला इन्हीं न्यायालयों के द्वारा होता है। किन्तु, इन न्यायालयों के समक्ष केवल छोटे विवाद ही आते हैं। बड़े अभियोगों के सम्बन्ध में प्राथमिक सुनवाई के लिए सर्वोच्च न्यायालय या बड़े न्यायालयों की शरण ली जाती है।

स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों तथा क्षेत्रों के न्यायालय

जन न्यायालयों के ऊपर स्वायत्त गणराज्यों (Autonomous Republic), स्वायत्त प्रदेशों (Autonomous Regions), प्रान्तों (Territories) तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) में न्यायालय संगठित किये गये हैं। स्वायत्त-गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय होता है जिसके न्यायाधीशों का निर्वाचन गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा ५ वर्षों के लिए होता है। स्वायत्त प्रदेशों, प्रान्तों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों के न्यायालयों का निर्वाचन उस भौगोलिक इकाई के श्रमिकों के प्रतिनिधियों की सोवियत (Soviet of Working People's Deputies) द्वारा किया जाता है। इन न्यायालयों में अभिनिर्धारकों (Assessors) की भी व्यवस्था है। न्यायाधीशों तथा अभिनिर्धारकों को वापस बुलाने (recall) की व्यवस्था की गयी है। स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय के दीवानी तथा फौजदारी अधिकार-क्षेत्र का स्पष्ट उल्लेख किया गया है। गणराज्यों के निम्न कोटि के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध की गयी अपील की वह सुनवाई करता है। प्रान्तीय, प्रादेशिक तथा क्षेत्रीय न्यायालय भी दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों का निर्णय करते हैं। इनके अधिकार प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के हैं। फौजदारी मामलों में केवल महापराध तथा दीवानी मामलों में राज्य तथा राजकीय संस्थाओं उद्योगों एवं संगठनों के बीच उत्पन्न मुकदमे प्रारम्भिक रूप में इनके सामने आते हैं। यह जन न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील की सुनवाई करता है।

संघ गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय

उपर्युक्त न्यायालयों के ऊपर संघ गणराज्य (Union Republic) का सर्वोच्च न्यायालय होता है। इसका निर्वाचन संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत करती है। यह गणराज्य में स्थित सब-न्यायालय के कार्यों का निरीक्षण करता है तथा उसके निर्णयों का खण्डन भी कर सकता है। इस न्यायालय का एक अध्यक्ष, कई उपाध्यक्ष, सदस्य तथा अभिनिर्धारक होते हैं। इनका निर्वाचन ५ वर्षों के लिए होता है। दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मामलों में इसको प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं।

(३) सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court of the U S S R)।

सोवियत संघ के न्यायालयों के शीर्ष पर संघ का सर्वोच्च न्यायालय है। स्विस संघीय न्यायालय की भाँति इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। इनका कार्यकाल ५ वर्ष है जबकि स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों का ६ वर्ष। लेकिन भारत में ६५ वर्ष की आयु तक तथा अमेरिका में 'सदाचार-काल' (Good behaviour) तक न्यायाधीश रह सकते हैं। इन देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है, निर्वाचन नहीं होता। सोवियत संघ में न्यायाधीशों के लिए कोई कानूनी योग्यता अनिवार्य नहीं है, लेकिन व्यवहारतः विधिवेत्ता तथा साम्यवादी विचारक ही न्यायाधीश होते हैं। ५ वर्ष की अवधि के अन्दर सोवियत न्यायाधीश पदच्युत किये जा सकते हैं जबकि सर्वोच्च सोवियत की सहमति से महान्यायवादी (Procurator General) ने फौजदारी कारवाई कर रखी हो। अमेरिका में महाभियोग द्वारा तथा भारत में संसद की प्रार्थना पर राष्ट्रपति द्वारा न्यायाधीशों को पदच्युत किया जा सकता है।

संगठन

सोवियत सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या संविधान द्वारा निर्धारित नहीं की गयी है। अतः संख्या परिवर्तनशील है। वर्तमान काल में इसमें एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Vice chairman), ६८ न्यायाधीश, २५ सहायक न्यायाधीश तथा अनेक जन-निर्धारक (People's Assessors) हैं। विश्व में अन्य किसी भी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या इतनी अधिक नहीं है।

कार्य संचालन के लिए सर्वोच्च न्यायालय के ५ विभाजन या मंडल (Divisions or Collegiums) किये गये हैं —(१) फौजदारी, (२) दीवानी, (३) सैनिक (४) रेल-यातायात सम्बन्धी, तथा (५) जल-यातायात सम्बन्धी। प्रत्येक विभाजन के अधिकार प्रारम्भिक तथा अपीलीय होते हैं। प्रारम्भिक मामलों में न्यायाधीश तथा २ जन न्यायाधीश और अपीलीय मामलों में ३ न्यायाधीश बैठते हैं।

अध्यक्ष किसी भी मुकदमे में किसी भी मंडल की अध्यक्षता कर सकता है। वह किसी मंडल या संघ गणराज्य के किसी न्यायालय के विचाराधीन किसी मुकदमे या सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा के समक्ष निर्णयार्थ रख सकता है। न्यायालय की बैठक दो महीने में एक बार अवश्य होती है जिसमें कार्य विधि के बारे में आदेश जारी किये जाते हैं।

अधिकार

सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार बहुमुखी हैं। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में इसके अधिकार प्रारम्भिक (Original) और पुनर्विचारक (Appellate) दोनों प्रकार के हैं। विधि द्वारा परिभाषित कर प्रारम्भिक अधिकार को सीमित कर दिया गया है। इसके प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र में दीवानी तथा फौजदारी के केवल बहुत गम्भीर तथा महत्त्वपूर्ण मामले आते हैं, जैसे—शान्ति विरोध कार्य या समाजवादी सम्पत्ति को क्षति पहुँचाना। पुनर्विचारक अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय निम्न कोटि के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनता है। किसी भी न्यायालयों के निर्णय पर सर्वोच्च न्यायालय अपनी इच्छा से भी पुनर्विचार कर सकता है। मुख्य न्यायाधिपति और महान्यायवादी (Procurator General) अपने मत से किसी निम्नस्तरीय न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत मामले को सर्वोच्च न्यायालय के विचारार्थ उठा ला सकते हैं। सर्वोच्च

न्यायालय विशिष्ट न्यायालयों ( Special Courts ) तथा अपने किसी मंडल (Collegium) के निर्णयों के विरुद्ध अपील पर भी पुनर्विचार करता है।

इन अधिकारों के अतिरिक्त सोवियत सर्वोच्च न्यायालय संघ गणराज्यों के पारस्परिक अन्तर्द्वन्द्वों ( Conflicts ) से सम्बन्धित मुकदमों का निर्णय करता है। उच्च श्रेणी के सरकारी कर्मचारी तथा सैनिक अधिकारी भी इसी अधिकार क्षेत्र में आते हैं। अन्त में, न्याय प्रणाली के शिखर पर स्थित होने के कारण सोवियत सर्वोच्च न्यायालय सोवियत संघ गणराज्यों की सम्पूर्ण न्याय व्यवस्था की देख रेख तथा निरीक्षण करता है।

**स्थिति**

यद्यपि सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक, पुनर्विचारक तथा निरीक्षण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं, लेकिन भारत तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयों की तुलना में उसकी स्थिति नगण्य है। उसे वह संवैधानिक स्थिति प्राप्त नहीं है जो भारत तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयों को प्राप्त है। भारत तथा अमेरिका में न्यायालयों को स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष बनाया गया है। वे संविधान के संरक्षक तथा नागरिकों के मूल अधिकारों के रक्षक हैं। इन कर्त्तव्यों के निर्वाह के लिए उन्हें न्यायिक पुनर्निरीक्षण ( Judicial review ) का अधिकार दिया गया है। लेकिन सोवियत संघ में न्यायालय को स्वतन्त्र स्थिति प्राप्त नहीं है, वे शासन के सहायक तथा अधीनस्थ अङ्ग हैं। अतः सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को स्विस संघीय न्यायालय की भांति, न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार नहीं दिया गया है। यह सर्वोच्च सोवियत की विधियों, प्रेजिडियम की आज्ञप्तियों या मन्त्रिपरिषद के आदेशों तथा निर्णयों की संवैधानिकता का परीक्षण कर उन्हें अवैध या वैध घोषित नहीं कर सकता है। इसका सिर्फ एक उद्देश्य है, समाजवाद को सुदृढ़ बनाना अर्थात् व्यवहारतः दल की नीतियों को लागू करने में सहायता पहुँचाना। टाउन्स्टर ने कहा भी है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने निर्णयों द्वारा केवल दल स्वीकृत मन्त्रिपरिषद के निर्णयों को वैधानिक मान्यता देता है। पोलिसकी भी इस विचार से सहमत है—"न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता उन्हें राजनीतिक आदेशों तथा निर्देशों का पालन करने से मुक्त नहीं कर देती।"[1] निष्कर्षतः सोवियत सर्वोच्च न्यायालय का महत्त्व राजनीतिक है, वैधानिक नहीं। यह शासन के हाथ में एक साधन ( Means ) है, स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष निकाय नहीं।

**(४) सोवियत संघ का महान्यायवादी ( Procurator General of the U S S R )।**

सोवियत संघ में महान्यायवादी का स्थान बहुत महत्त्वपूर्ण है। राज्य के इस विशेष अङ्ग ( Special organ of state ) की स्थापना का उद्देश्य है, देश में अधिकारियों तथा नागरिकों द्वारा कानून के पालन का निरीक्षण करना। सोवियत संघ में शासन की प्रत्येक इकाई में संघ और संघ गणराज्य से लेकर क्षेत्रों, जिलों और नगरों तक एक एक न्यायवादी की व्यवस्था है। न्यायवादियों की व्यवस्था के शीर्ष पर सोवियत संघ का महान्यायवादी है। उसकी नियुक्ति

1 "It is self evident that the independence of the judges does not release them from the duty to obey political directives, which, course, can not go against the Soviet law that expresses the will of the people, the law giver directed by the dictatorship of the proletariat" —*Poliansky*

७ वर्षों के लिए सर्वोच्च साभियत द्वारा होती है। निम्न स्तर के यायवादियों की नियुक्ति ५ वर्षों के लिए महा यायवादी करता है।

सोवियत सघ के महा यायवादी का अधिकार-क्षेत्र व्यापक तथा विस्तृत है। भारत तथा अमेरिका म भी एटर्नी-जनरल की व्यवस्था है, लेकिन इनके अधिकार उतने व्यापक नहीं हैं। सोवियत सविधान की धारा ११३ म कहा गया है कि 'सोवियत सघ के महा यायवादी को यह अधिकार होगा कि वह इस बात का निरीक्षण करे कि सोवियत सघ के मत्रालय तथा उनके अधीनस्थ सस्थाएँ सोवियत सघ के पदाधिकारी तथा नागरिक कानून का ठीक प्रकार पूर्ण रूप से पालन कर रहे है या नही।" उसे किसी भी राजकीय अङ्ग अथवा कर्मचारी के अवैध (Unlawful) निर्णय के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है। वह फौजदारी मामला, उनसे सम्बन्धित परिस्थितियो तथा सस्थाओ की अधिकार सीमा पर नियत्रण रखता है। वह राज्य की ओर से फौजदारी मामलो म वकालत करता है। वह यायालयो के निर्णयो की वैधानिकता का परीक्षण कर उनके विरुद्ध अपील कर सकता है। वह यह भी देख सकता है कि यायालयो के निर्णय ठीक प्रकार से लागू किये जा रहे है या नहीं। इस प्रकार सोवियत सघ के महा यायवादी को कानून का सरक्षक, (Guardian of legality) कहा जाता है।

विशेष न्यायालय (Special Courts) —सर्वोच्च सोवियत का विशेष यायालय नियुक्त करने का अधिकार है। वर्तमान काल म तीन प्रकार के विशेष यायालय हैं—सैनिक यायाधिकरण (Military tribunals), रेलवे यायाधिकरण (Line courts for the Railway) और जल यातायात न्यायाधिकार (Waterways tribunal)। इनकी नियुक्ति ५ वर्षों के लिए होती है। ये सर्वोच्च न्यायालय के अधीन काय करते है।

## ५ सोवियत न्याय-प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ
### ( Important Features of the Soviet Judiciary )

सोवियत याय प्रणाली की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जो प्रजातान्त्रिक देशो मे नही पायी जाती हैं।

(१) उद्देश्य (purpose) —सोवियत सघ मे यायपालिका का उद्देश्य सर्वहारा क्रान्ति की रक्षा तथा समाजवाद की दृढ स्थापना है, लेकिन पश्चिमी देशो में यायपालिका की स्थापना किसी विशेष वर्ग या शासन व्यवस्था की रक्षा के लिए नही की जाती है।

(२) राजनैतिक प्रकृति ( Political Character ) —सोवियत न्यायपालिका की प्रकृति राजनैतिक है, वैधानिक नही। विधि जो भी हो वह सदा इस राजनीतिक दृष्टिकोण को ध्यान में रखती है कि पूँजीवाद का नाश हो तथा दल की नीति का क्रियान्वित किया जाय। पाश्चात्य देशो में यायालय किसी दल या शासन से प्रभावित नही होते हैं।

(३) निर्वाचित (Elected) न्यायालय —सोवियत यायपालिका को अधिक-से अधिक प्रजातान्त्रिक बनाने का प्रयत्न किया गया है। इसी उद्देश्य से सभी न्यायालयो को जनता या उसके प्रतिनिधियो द्वारा निर्वाचन होता है। निर्वाचन-पद्धति का समर्थन करते हुए रिचकोव ने बताया था कि "न्यायालयो के निर्वाचन से हमारे न्यायिक अगो को अपरिमित शक्ति प्राप्त होगी और मजदूर वर्ग के हाथ मे सोवियत न्यायपालिका अधिक शक्तिशाली शस्त्र होगी। सरकार तथा स्टालिन के निकटतम साथियो द्वारा सोवियत न्यायपालिका

को दैनिक सहायता करना और उसकी ओर ध्यान देना इसके लिए गारंटी है।"[1] सोवियत संघ की निर्वाचित न्यायपालिका के विपरीत पश्चिमी देशों में, स्वतन्त्रता तथा निष्पक्षता के दृष्टिकोण से, न्यायाधीशों को निश्चित उम्र या जीवनपर्यन्त के लिए नियुक्त किया जाता है।

(४) जन-निर्धारकों (People's Assessors) की व्यवस्था —सोवियत न्यायालयों को प्रजातान्त्रिक बनाने के लिए दूसरी व्यवस्था जन निर्धारकों की है। जन निर्धारक न्यायाधीशों को मुकदमों की सुनवाई में सहयोग देते हैं। जन निर्धारक भी जनता या उसके प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित होते हैं।

(५) प्रत्यावर्तन (Recall) की व्यवस्था —न्यायाधीशों को वापस बुलाने की व्यवस्था तीसरा प्रजातान्त्रिक तत्त्व है। वही निर्वाचक मंडल, जिसने न्यायाधीशों को निर्वाचित किया है, उनके प्रत्यावर्तन की माँग कर सकता है। न्यायाधीशों तथा जन निर्धारकों के विरुद्ध महान्यायवादी प्रेजिडियम की अनुमति से फौजदारी अभियोग सम्बन्धी कार्यवाही कर सकता है।

(६) कार्य-विधि की सरलता —सोवियत न्यायालयों की कार्य विधि बहुत सरल होती है। वे अपना कार्य खुले रूप में करते हैं। केवल कुछ विशेष प्रकार के मुकदमों में ही न्यायालय की कार्यवाही गुप्त रूप में होती है। न्यायाधीश न्याय कार्य में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेते हैं। अपराधी को अपने बचाव के लिए हर प्रबन्ध करने का अधिकार है। उन्हें डराया या धमकाया नहीं जाता। केवल गम्भीर राजनीतिक अपराधों में गोपनीय एवं क्रूर कार्यवाही को अपनाया जाता है। न्यायालय में किसी अभियुक्त के लिए दुभाषिये की व्यवस्था कर दी जाती है।

(७) न्यायाधीशों की योग्यता (Qualifications) —स्टालिन संविधान न्यायाधीशों की योग्यता के बारे में मौन है। यह आवश्यक नहीं कि कोई विधिवेत्ता (Jurist) ही न्यायाधीश हो। प्राय वे व्यक्ति ही न्यायाधीश निर्वाचित होते हैं जो साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं अथवा साम्यवाद के प्रबल समर्थक होते हैं। कालिनिन ने कहा है कि "न्यायाधीश को एक साधारण ज्ञान का मार्क्सवादी नहीं, बल्कि एक अच्छा मार्क्सवादी, तार्किक अनुभवी एवं व्यावहारिक कार्यकर्त्ता, सभ्य तथा सुशिक्षित होना चाहिए।"[2]

(८) वकील मंडल (Collegium of Lawyers) —सोवियत संघ में कानूनी व्यवसाय (Legal Profession) राज्य द्वारा नियन्त्रित है। प्रत्येक न्यायालय के लिए वकीलों का एक मंडल

---

1 'The election of courts would immeasurably strengthen our judicial organs, would make the Soviet Judiciary an even mightier instrument in the hands of the working class The daily aid and attention paid to the Soviet Judiciary by our government and by the nearest colleagues of the Great Stalin is a guarantee for that ' —*Rychkov*

2 "If a Judge is a good Marxist a dialectician and experienced practical worker, a cultured literate person, then it can be firmly said that 99% of his verdicts and decisions would have positive political significance would constitute one of the best forms of propaganda of Soviet Laws, propaganda as of the party's directives If the Judge is a poor Marxist who does not know the party decisions, is unable to fight strongly enough for the party decisions and lets himself be led by local organizations, he is no good " —*Kalinin*

( Collegium of Lawyers ) होता है जिसमें कानूनी व्यवसाय करने की योग्यतावाले सभी व्यक्ति सदस्य होते है। इसी वकील मंडल में से कोई किसी मुकदमे के लिए वकील नियुक्त कर सकता है। किसी वकील को जो पारिश्रमिक (fee) मिलता है, वह उसका व्यक्तिगत पारिश्रमिक न होकर समस्त वकील मंडल का पारिश्रमिक होता है और महीने के अंत मे काय और कुशलता के आधार पर वह पारिश्रमिक सभी वकीलो म बाट दिया जाता है। लास्की के अनुसार, इस व्यवस्था से वकीलो म कर्तव्य-पालन तथा उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है।

(९) देश मे न्यायिक एकरूपता ( Uniformity ) समस्त देश म दीवानी तथा फौजदारी विधियों, न्यायिक प्रक्रिया तथा न्यायिक संगठन के सम्बन्ध म एकरूपता पायी जाती है। इसका कारण यह है कि स्वय सविधान म देश के समस्त न्यायालयों के संगठन की रूप रेखा निर्धारित कर दी गयी है। कुछ यूरोपीय देशो की भांति सरकारी कर्मचारियो के लिए पृथक् प्रशासकीय न्यायालयो ( Administrative Courts ) की व्यवस्था नहीं की गयी है।

(१०) न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of Judiciary) का अभाव — सोवियत सघ मे ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को अपनाया गया है। न्यायपालिका को शासन का अधीनस्थ अंग बनाया गया है। अत, भारत तथा अमेरिका के सदृश सोवियत न्यायालयो को संविधान की व्याख्या करने, विधियो के निर्वाचन करने तथा उन्हें अवैध घोषित करने का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। यह अधिकार प्रेजिडियम को सुपुर्द किया गया है। तुरुविनर ने कहा है कि शक्ति को केन्द्रित करने के विचार से यह अधिकार प्रेजिडियम को दिया गया है।

## ६ सोवियत न्याय-प्रणाली की समीक्षा
## (Criticism of the Soviet Judicial System)

सोवियत न्याय-प्रणाली की काय विधि तथा सगठन के बारे में अनेक आलोचनाएँ की गयी है—

(१) यह कहा जाता है कि सोवियत न्यायालयो मे आवश्यक कानूनी योग्यता के न्यायाधीश नहीं होते। लेकिन प्रो० लास्की ने सोवियत न्यायाधीशो के उत्साह, योग्यता, सामान्य ज्ञान तथा व्यावहारिक चतुराई की प्रशंसा की है।

(२) दूसरी आलोचना यह की जाती है कि अधिकाश न्यायाधीश साम्यवादी दल के सदस्य या साम्यवादी विचारधारा के समर्थक होते है। यह स्वाभाविक भी है क्योंकि न्यायपालिका को साम्यवाद की स्थापना के हेतु एक साधन ( Means ) माना गया है।

(३) सोवियत सघ मे न्यायालयो के निर्णय निष्पक्ष कानून पर आधारित न होकर क्रांतिकारी साधकता (Revolutionary expediency) पर आधारित होते है।

(४) सोवियत न्यायाधीशो की स्वतंत्रता काल्पनिक है। पदच्युति तथा प्रत्यावर्तन का भय, निर्वाचन की व्यवस्था, दल का हस्तक्षेप आदि स्थितियो के अन्तर्गत न्यायाधीशो की स्वतंत्रता की कल्पना हास्यजनक है।

(५) उच्च न्यायालयो को वकीलो के भाषण रोकने का अधिकार प्राप्त है। इसकी आलोचना की गयी है लेकिन सोवियत वकीलो के अनुसार उस पर किसी प्रकार का प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया है।

(६) सोवियत न्याय व्यवस्था मे केन्द्रीकरण की आलोचना की गयी है। साम्यवादी दल के एकछत्र आधिपत्य, महान्यायवादी के कार्यालय तथा उच्च न्यायालयो द्वारा निम्न न्यायालयो के निरीक्षण के कारण केन्द्रीकरण की मात्रा बहुत बढ गयी है।

इन आलोचनाओ के बावजूद लास्की न सोवियत न्याय व्यवस्था की बहुत प्रशसा की है। वह न्यायालय के सगठन तथा कार्य-विधि से बहुत प्रभावित था। अनेक भारतीय न्यायाधीशो तथा विधियो (Jurists) ने, जिन्होने सोवियत सघ का दौरा किया है, सोवियत न्याय-व्यवस्था के अनेक गुणो को बतलाया है। यह ठीक है कि सोवियत न्याय-प्रणाली मे अनेक दोष है, लेकिन अपने उद्देश्य की पूर्ति जितनी सफलता से उसने की है, उतनी सफलता से शायद ही किसी अन्य देश की न्यायपालिका ने किया होगा।

## साराश

न्याय सम्बन्धी साम्यवादी मान्यता —सोवियत विधि का उद्देश्य पूँजीवादी का नाश करना तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना करना है। न्यायपालिका राज्य का एक स्वतन्त्र अग न होकर दल के अधीन तथा सरकार का एक सहायक अंग है। सोवियत रूस में न्याय की धारणा वैधानिक न होकर राजनैतिक है।

न्यायिक सगठन —सोवियत न्यायपालिका के सगठन में सर्वोच्च स्थान सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय का और सबसे निम्न जन न्यायालयों का है। इन दोनों के मध्य में सघ गणराज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय और प्रदेशों, क्षेत्रों तथा स्वायत्त क्षेत्रों के न्यायालय स्थित हैं। कुछ विशिष्ट न्यायालयों की भी स्थापना की गयी है। न्यायालयों के शीर्ष पर सघ का सर्वोच्च न्यायालय है। इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन ५ वर्षों के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। न्यायाधीशों की सख्या सविधान द्वारा निश्चित नहीं है। कार्य सचालन के लिए सर्वोच्च न्यायालय के पाच विभाजन या मण्डल किये गये हैं। सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार बहुमुखी है। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में इसके अधिकार प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के हैं। भारत तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयों की तुलना में सोवियत सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति नगण्य है। न्यायालय का महत्त्व राजनीतिक है, वैधानिक नहीं। यह शासन के हाथ में एक साधन है स्वतंत्र तो निष्पक्ष निकाय नहीं।

सोवियत सघ में महान्यायवादी का स्थान महत्त्वपूर्ण है। वह देश में अधिकारों तथा नागरिकों द्वारा कानून के पालन का निरीक्षण करता है। उसको वैधानिकता का संरक्षक कहा जाता है।

विशेषताएँ —(१) सोवियत संघ में न्यायपालिका का उद्देश्य सर्वहारा क्रांति की रक्षा तथा समाजवाद की स्थापना है (२) सोवियत न्यायपालिका की प्रकृति राजनैतिक है, वैधानिक नहीं। (३) न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है। (४) जन निर्धारकों की व्यवस्था है। (५) न्यायाधीशों को वापस बुलाने का व्यवस्था है। (६) कार्य-विधि सरल है। (७) साम्यवाद के समर्थक न्यायाधीश होते हैं। (८) वकीलों का एक मण्डल होता है। (९) देश में न्यायिक एकरूपता है। (१०) सोवियत रूस में न्यायपालिका की सर्वोच्चता का अभाव है।

समीक्षा :—(१) न्यायाधीशों की कोई योग्यता नहीं। (२) साम्यवादी ही न्यायाधीश है। (३) निर्णय निष्पक्ष कानून पर आधारित नहीं होते। (४) न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता काल्पनिक है। (५) वकीलों के भाषण पर प्रतिबन्ध है। (६) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति है। फिर भी सोवियत न्याय-व्यवस्था प्रशसनीय तथा सफल है।

## प्रश्न

1 Discuss the purpose and ogranization of Soviet Judiciary
( सोवियत न्यायपालिका के उद्देश्य तथा सगठन का उल्लेख कीजिये। )

2 What are the distinguishing features of the Soviet Judicial System ?
( Bhag U 1963 S )
( सोवियत न्याय-व्यवस्था की विशेषताओं का विवरण दीजिए। )

3 Examine critically the composition and powers of the Supreme Court in the U S S R How far can it protect individual liberty ?
(B U 1958)
(सावियत राघ की सर्वोच्च सावियत के सगठन तथा शक्तिया की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिय । क्या वह व्यक्तिगत अधिकारो की सुरक्षा करता है ? )

4 Compare the organization and powers of the Supreme Court of the U S S R with that of the Federal Tribunal of Switzerland and Supreme Court of U S A
( सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय के सगठन तथा शक्तियो की तुलना स्विस सघीय न्यायालय तथा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से कीजिये । )

5 Examine the powers and positions of the procurator General of the U S S R
( सोवियत सघ के महान्यायवादी की शक्तियो तथा स्थिति की समीक्षा कीजिये । )

6 Discuss the outstanding features of the Supreme Court of the U S S R (B U 1956 S)
( सोवियत रूस के सर्वोच्च न्यायालय की खास विशेषताएँ क्या है ? )

7 Examine the differences in the organisation and powers of the Supreme Court of the U S A and the U S S R
(P U 1964 S, Agra U 1966 A)
( सावियत रूस और अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की सगठन सम्बन्धी विभिन्नताओ का वर्णन करें । )

*"Local Self Government in the Soviet Union is a misnomer"*

# ११ अङ्गीभूत इकाइयों का शासन
## (Administration of Federating Units)

**************************************************

१ इकाइयों का शासन —संघ गणराज्य, स्वायत्तशासी गणराज्य, स्वायत्तशासी प्रदेश तथा राष्ट्रीय क्षेत्र ।

२ स्थानीय शासन —प्रान्त, प्रदेश, क्षेत्र, जिला, नगर और गाँव ।

**************************************************

## १ इकाइयों का शासन
### ( Administration of Units )

सोवियत संघ विभिन्न जातियों एवं राष्ट्रीयताओं का देश है। इनकी विशिष्टता तथा स्वायत्तता की रक्षा करने और राष्ट्रीय चेतना को जागृत करने के लिए संघ को निम्नलिखित चार प्रकार की इकाइयों में बाँटा गया है —

(क) संघ गणराज्य ( Union Republics ) १५

(ख) स्वायत्तशासी गणराज्य ( Autonomous Republics ) १७

(ग) स्वायत्तशासी क्षेत्र ( Autonomous Regions ) ९

(घ) राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas ) १०

इन इकाइयों का प्रशासनिक ढाँचा कुछ संघीय प्रशासनिक ढाँचे के समान है। यहाँ प्रत्येक की शासन व्यवस्था का वर्णन अलग अलग किया जायगा ।

**(क) संघ गणराज्य**

संघ गणराज्य संघ की मूलभूत इकाइयाँ हैं। ये सीमित क्षेत्र में प्रभुसत्ता सम्पन्न हैं। ये स्वेच्छा से संघ के सदस्य हो सकते हैं तथा स्वेच्छा से अलग हो सकते हैं। संघीय संविधान में संघ गणराज्य के प्रशासकीय ढाँचे की रूप रेखा तैयार कर दी गयी है। इसी ढाँचे के अन्तर्गत प्रत्येक गणराज्य अपने संविधान का निर्माण कर सकता है। अतः सभी संघ गणराज्यों के प्रशासन में एकरूपता पायी जाती है। इनके प्रशासनिक अंगों में संघ के अनुरूप ही एक सर्वोच्च सोवियत प्रेजिडियम मन्त्रि-परिषद् तथा सर्वोच्च न्यायालय हैं। सर्वोच्च सोवियत गणराज्य का सर्वोच्च अंग है। यह गणराज्य की विधायिका सभा है। यह गणराज्य के नागरिकों द्वारा ४ वर्षों के लिए निर्वाचित की जाती है। यह एकसदनीय ( Unicameral ) है। संघीय संविधान में इसके अधिकारों तथा कृत्यों का उल्लेख मिलता है। गणराज्य के अन्तर्गत विधियाँ पारित करना, संविधान अनुप्रहित करना, सीमान्तर्गत स्वायत्त गणराज्यों की भौगोलिक सीमाएँ निर्धारित करना ... संविधान

की सपुष्टि करना, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध तथा मन्य बल को नियमित करना, प्रेजिडियम, मन्त्रि परिषद् आदि का निर्वाचन करना इसके प्रमुख काय है। लेकिन, इसके ये अधिकार अल्पकालीन होते है, इसलिए मध्यावकाश में इसकी शक्तियों के प्रयोग के लिए प्रेजिडियम का निर्वाचन होता है। प्रेजिडियम आज्ञप्तियाँ जारी करती है तथा सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। सघ-गणराज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शक्ति एक मन्त्रि परिषद् में निहित है जिसका चुनाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। इसमें एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, मन्त्रिगण तथा अनेक आयोगों और समितियों के अध्यक्ष होते है। सघ सरकार की तरह यहाँ भी दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं—सघ गणराज्यिक (Union Republican) और गणराज्यिक (Republican)। मन्त्रि परिषद् आदेश तथा निर्णय जारी करती है, अधीनस्थ इकाइयों की मन्त्रि-परिषदों की आज्ञाओं तथा निर्णयों को स्थगित या रद्द कर सकती है तथा गणराज्य के शासन का निरीक्षण करती है। इस प्रकार राष्ट्रीय सरकार की भाँति गणराज्यों की भी शासन व्यवस्था है।

**(ख) स्वायत्तशासी गणराज्य**

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य का भी अपना अलग अलग सविधान होता है जो सम्बन्धित सघ-गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत किया जाता है। यह आवश्यक है कि स्वायत्त गणराज्य का सविधान सम्बन्धित सघ गणराज्य के प्रतिकूल न हो। इसकी शासन व्यवस्था के मुख्य अग लगभग सघ गणराज्यों के अगों के समानान्तर है—सर्वोच्च सोवियत, प्रेजिडियम तथा मन्त्रि परिषद। सर्वोच्च सोवियत राजकीय सत्ता का सर्वोच्च अग तथा एकमात्र विधान-निर्मात्री सभा है। गणराज्य का सविधान अगीकृत करना, विधियाँ पारित करना, बजट बनाना आदि प्रमुख काय है। प्रेजिडियम इसकी स्थायी समिति है जो सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित तथा उनके प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रि-परिषद गणराज्य कार्यकारिणी तथा प्रशासकीय अग है। यह सर्वोच्च सोवियत द्वारा नियुक्त तथा उसके प्रति उत्तरदायी है। इसके प्रमुख काय आदेश तथा निर्णय जारी करना स्थानीय सस्थाओं को नियन्त्रित करना निम्न इकाइयों के आदेशों तथा निर्णयों को निलम्बित या रद्द करना आदि है। इस प्रकार स्वायत्त गणराज्यों की शासन-व्यवस्था भी सघ गणराज्यिक शासन व्यवस्था के समान है।

**(ग) स्वायत्तशासी प्रदेश तथा राष्ट्रीय क्षेत्र**

कुछ अल्पसंख्यक जातियों को स्वायत्तशासी प्रदेशों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों के रूप में सगठित किया गया है। इन निम्नतम कोटि की प्रशासनिक इकाइयों में जनता द्वारा निर्वाचित श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सोवियत (Soviet of working people's Deputies) होती है। यह कानून बनाती है। यह क्षेत्र की एक कार्यकारिणी समिति का निर्वाचन करती है जिसमे एक सभापति, कुछ उपसभापति सचिव तथा कुछ सदस्य होते है। शासन की इन इकाइयों में प्रेजिडियम की व्यवस्था नहीं है, क्योंकि सोवियत की बैठक साल में कम से कम चार बार अवश्य होती है।

## २ स्थानीय शासन

### (Local Government)

सोवियत शासन प्रणाली के सबसे निम्न धरातल पर स्थानीय शासन की सस्थाएँ स्थित है—प्रान्त प्रदेश, क्षेत्र जिला नगर तथा गाँव। प्रत्येक इकाई में श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सोवियत ( Soviet of the working People's Deputies ) होती है जिसका निर्वाचन

नागरिकों द्वारा दो वर्षों के लिए किया जाता है। ये सोवियत शासन की नींव हैं। इनको प्रशासकीय, आर्थिक तथा सांस्कृतिक क्षेत्रों में व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। इनके प्रमुख कार्य सार्वजनिक शांति एवं व्यवस्था की स्थापना करना, कानूनों को लागू करना, नागरिक-अधिकारों की रक्षा करना तथा अपनी सीमा के अन्तर्गत निर्णय तथा आदेश जारी करना है। इन सोवियतों की कार्यकारिणी समिति भी होती है। प्रत्येक कार्यकारिणी सभा में प्रशासकीय विभाग होते हैं, जैसे—वित्त, व्यापार, कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि। स्थानीय संस्थाओं का अपना न्यायालय भी होता है। ये कुछ स्थायी समितियों का भी नियुक्ति करती हैं, जो शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, निर्माण आदि प्रमुख विषयों से सम्बन्धित रहती हैं। सोवियत संघ में स्थानीय संस्थाओं को पर्याप्त शक्तियां दी गयी हैं, लेकिन उन्हें स्वशासन (Self Government) की संज्ञा देना गलत होगा। सोवियत संघ के केन्द्रीकरण की मात्रा बहुत ज्यादा है।

## सारांश

संघ को चार प्रकार की इकाइयों में बाँटा गया है। इन इकाइयों का प्रशासनिक ढाँचा बहुत कुछ संघीय प्रशासनिक ढांचा के समान है। सोवियत शासन प्रणाली के सबसे निम्न धरातल पर स्थानीय शासन की इकाइयाँ हैं—प्रान्त, प्रदेश, क्षेत्र जिला, नगर तथा गांव। प्रत्येक इकाई में श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सोवियत होती है जिसका निर्वाचन नागरिकों द्वारा होता है।

## प्रश्न

1. Describe the administration of the units under the Soviet Union
   (सोवियत संघ में इकाइयों के प्रशासन की विवेचना कीजिए।)
2. Write a short note on local Government in Soviet Union
   (सोवियत संघ में स्थानीय प्रशासन पर एक संक्षिप्त निबन्ध लिखें।)
3. Write an essay on the organisation and powers of the Union Republic
   (संघ गणराज्यों के संगठन और शक्तियों पर निबन्ध लिखें।)

— ० —

*The Communist Party "is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organisations of working people, both public and State "*

# ११ साम्यवादी दल
## (The Communist Party)

| | |
|---|---|
| १ साम्यवादी दल का महत्त्व— | पथ-प्रदर्शक एव शासक, क्रांति का नियन्ता एव रक्षक, प्रेरक, आदर्श एव शिक्षक, अग्रणी सगठन, सर्वहारा वर्ग का मार्ग-दर्शक, प्रचारक, पेषण-चक्की, सूचना केन्द्र, अन्त र्राष्ट्रीय कार्य, वास्तविक शासक निष्कर्ष । |
| २ साम्यवादी दल की विशेषताएँ— | एकदलीय व्यवस्था, उद्देश्य दलीय सर्वोच्चता, मोनोलिथिक दल, सदस्यता जनतान्त्रिक केन्द्रवाद, सामाजिक गठन । |
| ३ दल का सगठन— | प्रारम्भिक दल, उपकरण, उच्चतर दल उप करण, अखिल सघीय काग्रेस, केन्द्रीय समिति, सहायक सगठन । |

## १. साम्यवादी दल का महत्त्व
### (Role of the Communist Party)

आधुनिक युग मे शासन-सत्ता के पीछे वास्तविक शक्ति राजनीतिक दल है। वे शासन रूपी गाडी को चलाने के लिए ईधन (fuel) का काम करते हैं। वे समाज के राजनीतिक तथा आर्थिक पहलुओ पर इस तरह से छा गये हैं कि उन्हे अदृश्य सरकार (Invisible government) कहा जा रहा है। यह स्थिति इस प्रकार की शासन-व्यवस्था म पायी जाती है, चाहे वह अधिनायकतन्त्र हो या प्रजातन्त्र। प्रजातन्त्र के लिए तो वे अवश्यम्भावी ( है ही साथ-साथ अधिनायकतन्त्र के लिए भी सिर्फ अन्तर यह है कि सरकार के स्वरूप ` के सगठन तथा कार्यों की प्रकृति मे परिवर्तन हो जाता है। भारत तथा ब्रिटेन जैसे ।

से सोवियत रूस में दल का बहुत अधिक महत्त्व है। यहाँ तक कि साम्यवादी दल को देश का 'शासक' (Governor) कहा गया है। दल ही सोवियत संघ के प्रशासन का पथप्रदर्शन एवं निर्देशन करता है। संविधान की धारा १२६ में कहा भी गया है कि "समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और उसे विकसित करने के लिए किये जाने वाले संघर्ष में श्रमजीवी जनता का मार्ग-दर्शक और श्रमजीवी जनता की सभी सार्वजनिक और राजकीय संस्थाओं का मूल केन्द्र है।"[1] लेकिन सोवियत सामाजिक और राजनीतिक जीवन में दल के महत्त्व को समझने के लिए उसके कार्यों पर हमें ध्यान देना होगा। १९५२ ई० में दल नियमों के संशोधित प्रारूप में कहा गया कि "वर्त्तमान काल में सोवियत संघ के साम्यवादी दल के मुख्य कर्त्तव्य हैं—साम्यवादी समाज का निर्माण, समाज के आजीविका तथा सांस्कृतिक स्तर को निरंतर ऊँचा उठाना, रूसियों को अन्तर्राष्ट्रीयता तथा सभी देशों के मजदूरों से भ्रातृ सम्बन्ध स्थापना की शिक्षा देना और दुश्मनों से सोवियत संघ की सुरक्षा करना।"[2] यहाँ शासन पर प्रभुत्व (Domination) और नेतृत्व (Vanguardship) की चर्चा की गयी है। अब हम दल के कार्य का विस्तृत वर्णन करेंगे।

पथ प्रदर्शक एवं शासक

सोवियत संघ के साम्यवादी दल के कार्यों को हम दो ऐतिहासिक भागों (historical periods) में रख सकते हैं—(क) १९१७ ई० की बाल्शेविक क्रांति से पहले और (ख) क्रांति के बाद। १९१७ ई० से पूर्व साम्यवादी दल का उद्देश्य था—क्रांति लाना। रूस जारशाही के पैरों के तले तबाह और बरबाद हो रहा था। उस 'अँधेरे युग' (dark-age) से उठाकर नये युग में लाना अत्यन्त आवश्यक था। यह क्रांति से ही सम्भव था। इस क्रांति को लाने में साम्यवादी दल वर्षों के निरंतर संगठन तथा परिश्रम के पश्चात सफल हुआ। १९१७ ई० में जारशाही सदा के लिए समाप्त हो गयी। भारत में भी १९४७ ई० के पूर्व भारतीय कांग्रेस का प्रमुख लक्ष्य था—देश को गुलामी की बेड़ी से मुक्त करना। क्रांति के पश्चात साम्यवादी दल का प्रमुख कार्य हो गया क्रांति की रक्षा करना। देश के अन्दर पूँजीवादी तथा देश के बाहर पूँजीवादी देश साम्यवादी क्रांति को कुचल देना चाहते थे। १९२१ ई० तक बाहरी देशों से खतरा समाप्त हो गया लेकिन देशों के अन्दर देश द्रोहियों का जाल सा बिछा हुआ था। साम्यवादी दल ने उनके विरुद्ध देश के सजग प्रहरी के रूप में कार्य किया। धीरे-धीरे कुछ वर्षों के अन्दर सोवियत क्रांति की जड़ जम गयी। लेकिन अभी भी साम्यवादी दल का प्रमुख कार्य है—समाजवादी रूस की आंतरिक तथा बाहरी शत्रुओं से रक्षा करना।

(1) क्रांति का नियन्ता एवं रक्षक

---

1 " is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organizations of working people, both public and state" —Art 126

2 "The chief tasks of the Communist Party of the Soviet Union now are to build a Communist Society by gradual transition from socialism to Communism to bring about a constant rise in the living standards and cultural level of society to educate the members of society in internationalism and establishment of fraternal bonds with the working people of all countries and to strengthen in every respect the active defence of the Soviet country against aggressive actions of its enemies"

दल एक प्रेरक है, आदर्श है तथा शिक्षक है। विश्व मे पहली बार साम्यवादी की स्थापना सोवियत रूस में हुई। पूँजीवाद की चुनौती को स्वीकार करने के लिए साम्यवादी रूस की द्रुत-गति से आर्थिक उन्नति बहुत आवश्यक थी। लेकिन सोवियत हर क्षेत्र मे इतना पिछडा हुआ था कि पश्चिमी देशो की बराबरी करने के लिए कठिन परिश्रम तथा महान त्याग की आवश्यकता थी। यह परिश्रम साम्यवादी दल को करना था। दल को जनता में त्याग, उत्साह तथा उत्तरदायित्व की भावना को जगाना था। यह तभी सम्भव था जबकि दल स्वय आदर्श प्रस्तुत करे तथा जनता को इसके लिए शिक्षा दे। दल के सदस्यो ने अपने इन कार्यों को बडी खूबी से निभाया और आज भी निभा रहे है। उन्होने समाजवाद के निर्माण में कठिन परिश्रम तथा त्याग किया और अपने आप को त्याग की प्रतिमूर्ति बना जनता के समक्ष आदर्श पेश किया। इसके अतिरिक्त दल ने सोवियत जनता को मार्क्सवाद लेनिनवाद की शिक्षा दी। मार्क्सवाद के आदर्शों का प्रचार दल का प्रमुख कार्य है। ऑक्टोब्रिस्ट, पायनीयर, कामसोल आदि सगठनो द्वारा युवको को साम्यवाद की शिक्षा देता है। सिडनी तथा बिट्रिस वेब विभिन्न सगठनो के माध्यम से "जन समुदाय पर सस्पृष्ट मानसिक प्रभाव" डालता है।[1]

**(ii) प्रेरक आदर्श एव शिक्षक**

स्टालिन सविधान की धारा १२६ मे कहा गया है कि सर्वाधिक कार्यशील तथा राजनीतिक चेतनायुक्त नागरिक साम्यवादी दल के रूप में सगठित होंगे। अनेक अराजनीतिक सगठनो की भी चर्चा की गयी है, जैसे—श्रमिक सघ, सहकारी सघ, युवक सघ आदि। लेकिन ये सगठन साम्यवादी दल के ही तत्वावधान में सगठित होगे। तात्पर्य यह है कि साम्यवादी दल ही सोवियत जनता का एकमात्र राजनीतिक सगठन है तथा अन्य सगठनो का सचालन और निर्देशन करता है अर्थात् दल सभी राजकीय या सार्वजनिक सस्थाओं का मूल केन्द्र है। इसके विपरीत प्रजातान्त्रिक देशो में अधिकाश सघ (Associations) ऐच्छिक तथा निर्दलीय होते है उनका अस्तित्व दलो से पृथक होता है।

**(iii) अग्रणी सगठन**

सविधान की धारा १२६ में यह भी कहा गया है कि साम्यवादी दल समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ बनाने तथा उसे विकसित करने के लिए किये जानेवाले सघर्ष में श्रमजीवी जनता का मार्गदर्शक है। साम्यवाद सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना चाहता है। लेकिन जैसा कि लेनिन ने कहा था, श्रमिक लोग स्वय शासन करना नही जानते। उनको वर्षों तक इस कला का प्रशिक्षण लेना होगा। इसलिए कुशल शासन करने के लिए अनेक अधिकारियो अथवा अभ्यास युक्त साम्यवादियो की आवश्यकता होगी। साम्यवादी दल इन्ही कुशल व्यक्तियों का सगठन है। यह सर्वहारा वर्ग का प्रदर्शक है "यदि दल को पृथक कर दिया जाय, तो रूस मे सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व का अस्तित्व ही शेष न रहेगा"[2]—(लेनिन)।

**(iv) सर्वहारा वर्ग का मार्ग-दर्शक**

1 "A corporate intellectual influence of the mass of the population
—Webb

2 "Where the party to be set aside there could in fact, be no dictatorship of the proletariat in Russia"
—Lenin

कोई भी सरकार जनता के समर्थन पर ही स्थायी रूप से कायम रह सकती है, शक्ति के बल पर नही। अत यह आवश्यक है कि जनता को शासन की मान्यताओ एव आदर्शों से परिचित कराया जाय। साम्यवादी रूस मार्क्सवाद लेनिनवाद के सिद्धाता पर आधारित है। इन सिद्धाता के जनता म प्रचार द्वारा ही सोवियत शासन को लोकप्रिय बनाया जा सकता है। इस काय का उत्तरदायित्व साम्यवादी दल पर सौंप दी गयी है। दल जनता को शिक्षा देता है। इसके लिए सभी उपलब्ध साधनो का प्रयोग दल करता है। दल अपने विभिन्न अ गो ( organs ) द्वारा जनता को मार्क्सवाद की शिक्षा देता है। इसी उद्देश्य से सगीत, कला, साहित्य, विज्ञान आदि तक को इस तरह नियमित किया जाता है कि वे साम्यवादी प्रवृत्ति को परिलक्षित करें। अत इन सभी क्षेत्रो पर दल का पूण नियत्रण रहता है। इसी काय के अ तगत दल का एक महत्त्वपूण काय राष्ट्रीयता (Nationalism) की भावना को जगाना है। रूस साम्यवादी सफलता का राष्ट्रीयता की भावना को दढ बनाने के लिए काम में लाया जाता है। इस प्रकार दल साम्यवादी सिद्धात, तथा प्रेम की भावना तथा साम्यवाद के प्रति भक्ति का प्रचार करता है।

(v) प्रचारक

दल नेताओ तथा जनता के बीच म एक कडी है। यह एक ऐसा साधन है, जिसके माध्यम से नेतागण अपने कार्यों का विवरण जनता में समक्ष प्रस्तुत करते हैं। दल सरकार की नीतियो तथा कार्यों के विषय मे जनता को सूचना देता है तथा उसकी स्पष्ट व्याख्या जनता के सामने रखता है। इसके लिए दल सचार एव सूचना के सभी साधनो को नियन्त्रित करता है। समाचार पत्र, समाचार एजेंसिया, रेडियो, साहित्य आदि को दल अपने नियन्त्रण मे रखता है तथा इसके माध्यम से समाचारों तथा सूचनाओ का मनचाहा रूप जनता के सामने रखता है। 'सगठित वाद विवाद' ( organized discussion ) के साधन को काफी प्रयोग मे लाया जाता है।

(vi) प्रेषण कडी

दल केवल सरकार के कार्यों की सूचना ही जनता को नही देता बल्कि इसके विपरीत जनता की इच्छा तथा प्रतिक्रियाओ की सूचना भी सरकार और दल के नेताओ को देता है। दल तथा सरकार को सदा जनमत की स्थिति के प्रति सजग रहना पडता है। जनमत म परिवत्त न के अनुसार उन्ह नयी नीति अपनानी पडती है या जनमत को ही नयी दिशा में मोडने की व्यवस्था करनी पडती है। अत जनमत की स्थिति तथा उसमे परिवत्तन की पूण सूचना नेताओ को देना दल का एक प्रमुख काय है।

(vii) सूचना-केन्द्र।

सोवियत साम्यवादी दल का अतर्राष्ट्रीय महत्त्व भी है। साम्यवादी विश्वक्राति तथा विश्व साम्यवादी समाज मे विश्वास करते है। अत सोवियत साम्यवादी दल का एक उद्देश्य अन्य देशो से भी पूँजीवाद का नाश कर साम्यवाद की स्थापना करना है। इसके लिए शुरू मे कम्युनिस्ट इटरनेशनल ( Communist International or Comintern) की स्थापना की गयी जिसका द्वितीय विश्व युद्ध काल म अन्त कर कम्युनिस्ट इन्फॉर्मेशन ब्यूरो ( Cominform) की स्थापना की गयी। लेकिन १९५६ ई० म इसे समाप्त कर दिया गया। इन अतर्राष्ट्रीय सगठनो के माध्यम से सोवियत साम्यवादी दल अन्य देशो के साम्यवादी सगठनो का पथ प्रदर्शन करता

(viii) अन्तर्राष्ट्रीय काय

था। यद्यपि ये संगठन आज नहीं है, फिर भी सोवियत साम्यवादी दल के इशारों पर ही अधिकांश देशों में साम्यवादी दल सचालित होते हैं। इसलिए सोवियत रूस को साम्यवादियों की 'पितृभूमि' (Father-land) कहा जाता है।

सोवियत साम्यवादी दल के महत्त्व का निर्णायक कारण यह है कि वह देश का वास्तविक शासक है। पाश्चात्य देशों की दशा की भाँति यह सरकार का निर्माणकर्त्ता, पालनकर्त्ता तथा सचालक तो है ही इसके अतिरिक्त शासन से वह इतना घुल-मिल

(ix) वास्तविक शासक

गया है कि दल तथा सरकार को अलग अलग करना मुश्किल है, दल शासन पर इस तरह छा गया है कि वह देश का वास्तविक शासक बन गया है। शासन के विभिन्न अङ्ग दल की नीतियों की क्रियान्विति के साधन मात्र है। निस्सन्देह दल तथा शासन के अङ्ग पृथक् पृथक् है और दोनों के समानान्तर सगठन मास्को से लेकर एक गाँव तक अलग अलग है। लेकिन, व्यवहार में उनके कृत्यो तथा पदाधिकारियो मे इतनी अधिक एकरूपता है कि दल को "सोवियत सघ के संवैधानिक ढाँचे का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण अग" (वेब)[1] कहना गलत न होगा। सिद्धान्तत सरकार कानून बनाती है आज्ञा-प्तियाँ निकालती है, वैदेशिक सम्बन्ध का निर्देशन करती है, शासन-सचालन करती है तथा सैन्य बल को सगठित करती है तथा आदेश देती है। लेकिन व्यवहारत दल इन सभी कार्यों को करता है। सरकार के अङ्ग केवल रबर-स्टाम्प का काम करते हैं। किसी भी विषयों के सम्बन्ध मे अन्तिम निर्णय दल ही देता है और उसी के आदेनानुसार सभी सरकारी पदाधिकारी अपने कार्य करते है। स्टालिन ने कहा था, "सोवियत सघ मे जहाँ सर्वहारा वर्ग का अधिनायकत्व है, किसी भी राजनीतिक अथवा सगठन सम्बन्धी प्रश्न पर सोवियत अथवा अन्य प्रशास-निक अवयव उस समय तक निर्णय नही कर सकते जब तक कि साम्यवादी दल का तदर्थ आदेश प्राप्त न हो जाय। यह दल की सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थिति का परिचायक है। दल के सम्बन्ध मे विशिस्की ने भी कहा था, "सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना की दृष्टि से सोवियत सघ को साम्यवादी दल की आर्थिक, सामाजिक और सास्कृतिक क्षेत्रो मे नियन्त्रक स्थिति ही राजनीतिक आधार प्रदान करती है।'[3] तात्पर्य यह कि पचवर्षीय योजना हो या सुरक्षा परिषद में वीटो की समस्या हो या श्रम सम्बन्धी नीति अथवा एक निम्नकोटि के पदाधिकारी की नियुक्ति की समस्या हो, वास्तव में इनका निर्धारण दल करता है और सरकार दल के निर्णयो को सिर्फ लागू करती है। "दल सरकार का पथप्रदर्शन

1 "The most important of effective constitutional structure of the U S S R" — *Webbs*

2 "Here in the Soviet Union, in the land of the dictatorship of the proletariat the fact that not a single important political or organizational question is decided by our Soviet and other mass organizations without directions from the party must be regarded as the highest expression of the leading role of the party" —*Stalin*

3 "The political basis of U S S R comprises as the most important principle of the working class dictatorship The leading and directing role of the Communist party in all fields of economic, social and cultural activity' —*Vyshinsky*

दल का महासचिव होते रहे। जो प्रधानमन्त्री दल का महासचिव न हुआ, उसे अन्त में पदच्युति का सामना करना पडा। स्टालिन या ख्रुश्चेव की अधिनायक के स्थिति का यही कारण है। प्रजातान्त्रिक देशो में दल के अध्यक्ष या महासचिव का शासन के सम्बन्ध में कोई महत्त्व नही है।

चतुर्थ, एक दलीय व्यवस्था के कारण साम्यवादी दल को विरोध तथा आलोचना का सामना नही करना पडता है। शासन पर उसका एकाधिकार है।

**निष्कर्ष**

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि दल ही देश का 'वास्तविक शासक (Real Governor) है। दल तथा सरकार में विभेद करना असम्भव है। फेसॉड ने ठीक ही कहा है कि "दल सरकार के अन्दर एक सरकार है और सोवियत सघ मे शक्ति का वास्तविक केन्द्र है।"[1] इसी तरह सिडनी और ब्रेटरिक वेब ने साम्यवादी दल की तुलना 'जेसस के समुदाय' (Society of Jesus) से की है, जो रोमन कैथोलिक व्यवस्था का केन्द्र था। अनेक लेखको ने कहा है कि यदि सोवियत कार्यपालिका (Soviet Executive) शासन रूपी सयुक्त पूँजी कम्पनी (Joint Stock Company) की निर्देशक समिति (Board of Directors) है तो दल की कार्यकारिणी समिति 'प्रबन्ध निर्देशक' (Managing Director) है। इसी प्रकार यदि पश्चिमी देशो के दल शक्ति सचार के लिए केवल तार (Wire) है, तो सोवियत रूस मे दल स्वय 'स्पार्क प्लग (Spark Plug) या शक्ति का स्रोत है। थोडे म, सोवियत साम्यवादी दल के समाज के राजनीतिक, आर्थिक और सास्कृतिक पहलू पर एकछत्र अधिकार है।

## २ साम्यवादी दल को विशेषताएँ
### (Characteristics of the Communist party)

वर्तमान सोवियत साम्यवादी दल की शुरुआत १८९८ ई० मे रूसी सामाजिक जनतान्त्रिक श्रमिक दल (Russian Social Democratic Labour Party) के रूप मे हुआ था। यह दल दो वर्गों मे विभक्त हो गया—मेंशेविक (Mensheviks) और बोल्शेविक (Bolsheviks)। १९१७ ई० की क्रांति मे दोनो दलो का हाथ था। केरेंसकी ने सरकार बनायी, जिसे उसी साल उलट कर बोल्शेविकों ने सरकार पर अधिकार जमा लिया। १९१८ ई० मे दल का नाम 'बोल्शेविकों का रूसी साम्यवादी दल' पडा पुन १९२२ ई० मे इसका नाम 'सोवियत सघ का साम्यवादी दल' रखा गया। १९३६ ई० के सविधान मे इसे सवैधानिक स्वीकृति भी प्रदान की गयी। सोवियत सघ की दलीय व्यवस्था की विशेषताओं का अभिप्राय इसी दल की विशेषताओ से है।

सोवियत दलीय व्यवस्था की प्रथम विशेषता एकदलीय व्यवस्था है। मार्क्सवाद राजनीतिक दलो को किसी समाज की वर्ग-व्यवस्था का प्रतिबिम्ब मानता है। जिस समाज म जितने वर्ग होंगे उतने ही राजनीतिक दल। पूँजीवादी देशो मे अनेक आर्थिक वर्ग हैं, अत अनेक राजनीतिक दल पाये जाते है। इसके विपरीत, सोवियत राज्य एक वर्गहीन (classless) समाज की धारणा पर आधारित है। इसमे सिर्फ एक वर्ग है—सर्वहारा। अत, सोवियत सघ मे सिर्फ एक दल है—साम्यवादी दल, जो सर्वहारा का प्रतिनिधित्व करता है। अतिरिक्त वर्ग के अभाव में किसी अन्य दल का सगठन सोवियत सघ मे वर्जित-सा है।

**(१) एकदलीय व्यवस्था**

1 "The party, in short, is a government inside a government and the real centre of power is in the Soviet Union," —*Fainsod*,

करता है, (स्टालिन)।[1] विधायिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका दल के सहायक अङ्ग हैं। अत सच पूछा जाय तो दल ही सरकार है और सर्वहारा अधिनायकत्व 'दल का अधिनायकत्व' ( Dictatorship of the party )।"

साम्यवादी दल के अधिनायकत्व की व्याख्या तीन रूपों में की जा सकती है। प्रथम, दल तीन तरीकों से शासन को नियन्त्रित करता है। पहला तरीका यह है कि सरकार के विधायिकी, प्रशासकीय तथा न्यायिक संगठनों के अधिकांश सदस्य दल के सदस्य होते हैं। इन सदस्यों पर दल का कड़ा नियन्त्रण रहता है। वे दल निर्देशन के अनुसार ही कोई कार्य करते हैं। इसका फल यह होता है कि शासन के प्रमुख पदाधिकारी अपने को शासन के उच्च अङ्गों के प्रति नहीं, बल्कि दल की कार्यकारिणी समिति के प्रति उत्तरदायी समझते हैं। दूसरा तरीका यह है कि दल कभी-कभी स्वयं सरकार के बदले में विधायिका और प्रशासकीय आदेश जारी करता है। दल की कार्यकारिणी समिति और मन्त्रिपरिषद की ओर से सरकारी नीति के सम्बन्ध में संयुक्त घोषणाएँ तो आम बात है। तीसरा तरीका यह है कि दल अपने विभिन्न संगठनों तथा अङ्गों के द्वारा, जो देश के कोने-कोने तथा हर विषय में व्याप्त हैं शासन के समस्तरीय ( Parallel ) अङ्गों का नियन्त्रण करते हैं। लेकिन, प्रजातान्त्रिक देशों में न तो किसी विशेष दल के सभी सरकारी पदों पर है, न कोई दल सरकार के बदले में आदेश जारी कर सकता है और न तो दल के विभिन्न अङ्ग प्रशासन की इकाइयों को नियन्त्रित ही करते हैं।

द्वितीय, सोवियत शासन के विभिन्न अङ्गों में कभी मतभेद नहीं देखा गया। संविधानतः सोवियत संघ एक विकेन्द्रित (decentralized) शासन व्यवस्था है। प्रजातान्त्रिक देशों की भाँति संघात्मक व्यवस्था को अपनाया गया है तथा हर प्रशासनिक स्तर पर निर्वाचित विधान सभाओं, उत्तरदायी कार्यपालिका तथा स्वतन्त्र न्यायालयों की व्यवस्था की गयी है। लेकिन कभी भी सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों, केन्द्रों या इकाई की सरकारों, कार्यपालिका या सरकार के अन्य अङ्गों के बीच में मतभेद नहीं पाया गया है। 'सर्वसम्मति' ( Unanimity ) सोवियत शासन व्यवस्था की उल्लेखनीय विशेषता है। इस 'सर्वसम्मति' का कारण यह है कि शासन के सभी अङ्गों पर साम्यवादी दल का नियन्त्रण है। दल यही निश्चित करता है कि क्या करना है, क्यों करना है, कैसे करना है और किसके द्वारा करना है। शासन के सभी अङ्ग उसी के आदेश के अनुसार कार्य करते है, अतः उनके बीच मतभेद का कोई प्रश्न ही नहीं उठता।

तृतीय, यदि सरकार में किसी की प्रभावकारी स्थिति है तो उसका कारण यह नहीं है कि वह सरकार में किसी उच्च पद पर आसीन है, अपितु इसका कारण दल में उसकी प्रभावशाली स्थिति है। सोवियत संघ का वास्तविक शासक दल का महासचिव ( Secretary General ) है। उसी बारे में कहा जा सकता है कि 'कहीं भी इतनी छोटी वस्तु की इतनी बड़ी छाया नहीं हुई है।"[2] महासचिव ही देश का वास्तविक प्रधान मन्त्री है और प्रधान मन्त्री उसके हाथ में एक खिलौना है। इसलिए, प्रायः जो व्यक्ति प्रधान मन्त्री होता है, वही दल का महासचिव भी। सोवियत प्रधानमन्त्री शासन का सर्वोच्च शासक होने के नाते सर्वशक्तिशाली नहीं होता है, बल्कि

1. 'Party guides and give general direction to the Government" —*Stalin*.

2. "No where has so small a substance cast so large a shadow"

दल का महासचिव होने के नाते। जो प्रधानमन्त्री दल का महासचिव न हुआ, उसे अन्त में पदच्युति का सामना करना पडा। स्टालिन या ख्रुश्चेव की अधिनायक के स्थिति का यही कारण है। प्रजातान्त्रिक देशों में दल के अध्यक्ष या महासचिव का शासन के सम्बन्ध में कोई महत्त्व नही है।

चतुर्थ, एक दलीय व्यवस्था के करण साम्यवादी दल को विरोध तथा आलोचना का सामना नहीं करना पडता है। शासन पर उसका एकाधिकार है।

निष्कर्ष रूप मे यह कहा जा सकता है कि दल ही देश का 'वास्तविक शासक (Real Governor) है। दल तथा सरकार में विभेद करना असम्भव है। फेर्नसोड ने ठीक ही कहा है कि "दल सरकार के अन्दर एक सरकार है और सोवियत सघ मे शक्ति का वास्तविक केन्द्र है।"[1] इसी तरह सिडनी और ब्रेटरिक वेब ने साम्यवादी दल की तुलना 'जेसस के समुदाय' (Society of Jesus) से की है, जो रामन कैथालिक व्यवस्था का केन्द्र था। अनेक लेखकों ने कहा है कि यदि सोवियत कार्यपालिका (Soviet Executive) शासन रूपी सयुक्त पूँजी कम्पनी (Joint Stock Company) की निदेशक समिति (Board of Directors) है तो दल की कार्यकारिणी समिति 'प्रबन्ध निदेशक (Managing Director) है। उसी प्रकार यदि पश्चिमी देशों में दल शक्ति-सचार के लिए केवल तार (Wire) है, तो सोवियत रूस में दल स्वय 'स्पार्क प्लग (Spark Plug) या शक्ति का स्रोत है। थोडे मे, सोवियत साम्यवादी दल के समाज के राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक पहलू पर एकछत्र अधिकार है।

निष्कर्ष

## २ साम्यवादी दल की विशेषताएँ

### (Characteristics of the Communist party)

वर्तमान सोवियत साम्यवादी दल की शुरुआत १८९८ ई० मे रूसी सामाजिक जनतान्त्रिक श्रमिक दल (Russian Social Democratic Labour Party) के रूप मे हुआ था। यह दल दो वर्गों मे विभक्त हो गया—मेंशेविक (Mensheviks) और बाल्शेविक (Bolsheviks)। १९१७ ई० की क्रांति मे दोनो दलो का हाथ था। केरेंसकी ने सरकार बनायी, जिसे उसी साल उलट कर बोल्शेविकों ने सरकार पर अधिकार जमा लिया। १९१८ ई० मे दल का नाम 'बोल्शेविकों का रूसी साम्यवादी दल' पडा पुन १९२२ ई० म उसका नाम 'सोवियत सघ का साम्यवादी दल' रखा गया। १९३६ ई० के सविधान मे इसे सवैधानिक स्वीकृति भी प्रदान की गयी। सोवियत सघ की दलीय व्यवस्था की विशेषताओ का अभिप्राय इसी दल की विशेषताओ से है।

सोवियत दलीय व्यवस्था की प्रथम विशेषता एकदलीय व्यवस्था है। मार्क्सवाद राजनीतिक दलो को किसी समाज की वर्ग-व्यवस्था का प्रतिबिम्ब मानता है। जिस समाज मे जितने वर्ग होंगे उतने ही राजनीतिक दल। पूँजीवादी देशा म अनेक आर्थिक वर्ग हैं अत अनेक राजनीतिक दल पाये जाते हैं। इसके विपरीत, सोवियत राज्य एक वर्गहीन (classless) समाज की धारणा पर आधारित है। इसमे सिर्फ एक वर्ग है—सर्वहारा। अत, सोवियत सघ मे सिर्फ एक दल है—साम्यवादी दल, जो सर्वहारा का प्रतिनिधित्व करता है। अतिरिक्त वर्ग के अभाव में किसी अन्य दल का सगठन सोवियत सघ म वर्जित-सा है।

(1) एकदलीय व्यवस्था

1 "The party, in short, is a government inside a government and the real centre of power in the Soviet Union," —*Fainsod*.

साम्यवादी दल निश्चित सिद्धातो पर आधारित है तथा इसके निश्चित उद्देश्य हैं। यह दल मार्क्सवाद-लेनिनवाद के सिद्धातो का अनुसरण करता है। इसका प्रमुख उद्देश्य है सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना। अत, यह उसे वर्ग का नेतृत्व करता है।

(i) उद्देश्य सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व को सुदृढ बनाने के लिए, समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ एव विकासोन्मुख बनाने के लिए और साम्यवाद को विजयी करने के लिए यह दल सम्पूर्ण सोवियत समाज का नेतृत्व करता है।

सोवियत शासन व्यवहारत दलीय सर्वोच्चता के सिद्धात पर आधारित है। यह सोवियत समाज का अग्रणी एव पथ प्रदर्शक है। अन्य सभी सस्थाऐं इसी के तत्त्वावधान मे सगठित हो सकती है तथा कार्य कर सकती है। देश का वास्तविक शासक

(iii) दलीय सर्वोच्चता साम्यवादी दल ही है। प्रशासन के सभी अङ्गो पर इसका पूर्ण नियन्त्रण रहता है तथा वे इसके आदेशानुसार ही कार्य करते है।

'मोनोलिथ' दल की एकता को व्यक्त करने की उक्ति है जिसका प्रयोग अधिनायकवादी दलो के लिए किया जाता है। मानोलिथ का अर्थ होता है, एक ही ठोस पत्थर का बना हुआ स्तम्भ। सोवियत साम्यवादी दल का 'मोनोलिथिक' दल कहा जाता है।

(iv) मोनोलिथिक दल यह पूर्णत केन्द्रीकरण तथा एकरूप सगठन है। इसके सदस्य कठोरतम अनुशासन मे बँधे हुए है। यह ठोस है। इसम गुटबदी तथा स्वतन्त्रता को कोई स्थान नही है। इसका ठोसपन, इच्छा तथा कार्य की एकता म निहित है। स्टालिन ने कहा था दल का अर्थ है इच्छा की एकता। इसमे गुटबदी या शक्ति के विभाजन को कोई स्थान नही है।"[1] जिनवीयर कहता है कि "हमे एक ऐसे कठोर दल की आवश्यकता है, जो आज से हजार गुना अधिक कठोर हो। गुटबन्दी की स्वतन्त्रता सम्भव नही है। इसका अर्थ होगा समानान्तर सरकार की स्थापना।"[2] मोलेस्कोव ने स्टालिन के मृत्यु समारोह के समय कहा था 'दल की शक्ति सदस्यो की एकता इच्छा और कार्य की एकता तथा सदस्यो की इच्छा का दल इच्छा समन्वय पर निर्भर करता है। दल की एकता हमारी आखो का तारा है।'[3] तात्पर्य यह है कि सोवियत साम्यवादी दल बडा सगठित, अनुशासन बद्ध, सुदृढ तथा एकीकृत है।

---

1 "The party is synonymous with unity of will which leaves no room for any factionalism or division of authority in the party" —Stalin

2 'We need a monolithum that is thousand times greater than the one up to now We cannot allow ourselves to go so far as to pursue the freedom of factions or even the freedom of groupings with a party that rules the state, freedom of faction would mean freedom to from a parallel Government in embryo'

3 "The strength and invincibility of our party lie in the unity and cohesion of its ranks, in unity of will and action, in the ability of the Party members to fuse their will with the will and desires of the party we must treasure the unity of the party as the apple of our eye" —Malenkou

प्रजातान्त्रिक दशा में दल के सदस्यो की अधिकता दल की लोकप्रियता का द्योतक है। अत, अधिक-से अधिक व्यक्तियो को दल का सदस्य बनाया जाता है। लेकिन, सोवियत साम्यवादी दल एक बन्द या तगदिल सभा ( Closed society) है, इसकी सदस्यता

(v) सदस्यता। को बहुत सीमित रखा जाता है जिससे दल मे एकता तथा अनुशासन बना रहे। इसकी सदस्यता साधारण बात नही है। केवल श्रमिक वर्ग के पुत्र ही कठिनाइयो और आवश्यकताओ के पाडले ही, अकथनीय कष्ट सहन करने वालो के बच्चे ही, और अपार परिश्रमशील वर्ग ही ऐसे दल के सदस्य होने की क्षमता रखते है। दल की सदस्यता प्राप्त करने की प्रक्रिया भी बहुत कठिन है। तीन सदस्यो की सिफारिश और प्रारम्भिक समिति की स्वीकृति पर अस्थायी सदस्यता प्राप्त होती है, उसके बाद पूर्ण प्रशिक्षण के पश्चात् पूर्ण सदस्यता (Full membership ) सोवियत सघ में दल की सदस्यता का अर्थ है, कठोर अनुशासन, त्याग तथा कर्त्तव्यपरायणता।

साम्यवादी दल के विधान के अनुसार सदस्यो को कतिपय निश्चित अधिकार प्रदान किये गये है, जिनमे निम्नलिखित प्रमुख है —

(क) दल की बैठको मे दल के सदस्यो की आलोचना करने का अधिकार, (ख) दल के निर्वाचनो मे मतदान तथा दल के पदो पर राय करने का अधिकार (ग) व्यक्तिगत आचरण के अनुसधान के समय अपनी सफाई देने का अधिकार, (घ) सूचना प्राप्ति, दल के अभिकरणो (Agencies) में समकक्ष प्रतिनिधित्व (Representation) प्रस्तुत करने का अधिकार। लेकिन, सदस्य उच्च श्रेणी के अङ्गो की आलोचना नहीं कर सकते है। अधिकारो के साथ-साथ सदस्यो को कुछ कर्त्तव्य का पालन करना, दल के निर्णयो के अनुसार कार्य करना आदि।

सोवियत साम्यवादी दल का सगठन जनतान्त्रिक (Democratic Centralism) के सिद्धात पर आधारित है। इसका अर्थ है कि प्रत्येक निम्न स्तर की दल सस्था

(vi) जनतान्त्रिक केन्द्रवाद। अपने से उच्च स्तर की दल सस्था का निर्वाचन करती है, लेकिन प्रत्येक निम्न सगठन अपने से उच्च सगठन के अधीन होता है और उसके आदेशानुसार ही कोई कार्य कर सकता है। मार्च १९३९ ई० मे दल की उन्नीसवीं कांग्रेस के घोषणा-पत्र जनतान्त्रिक केन्द्रवाद की व्याख्या इस प्रकार की गयी है —

(क) दल के सभी अङ्ग निर्वाचित हो,

(ख) दल की प्रत्येक छोटी शाखा अपनी उच्च शाखा के प्रति उत्तरदायी हो,

(ग) समय समय पर दल के उपकरण अथवा विभाग अपने अधीन सगठनो का प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हो,

(घ) दल के कठोर अनुशासन तथा अल्पमत के बहुमत की इच्छा के सामने पूर्ण आत्म-समर्पण करना,

(ड) निम्न स्तर की शाखाओ तथा सस्थाओ का उच्च स्तर के दलीय उपकरणो के निर्णयो का आवश्यक रूप से पालन करना, अर्थात् निम्न सस्थाएँ अपने से उच्च स्तरीय सस्थाओ के अधीन हो,

सोवियत साम्यवादी दल के सामाजिक सगठन ( Social Composition ) की विशेषताएँ भी उल्लेखनीय है। धीरे धीरे श्रमिक वर्ग के सदस्यो की सख्या घट रही है और बुद्धिजीवी वर्ग के

सदस्यों की संख्या बढ़ती जा रही है। १९२० ई० में वर्गीय गठन इस प्रकार था—श्रमिक ६१ ४%, कृषक २१ ७% और बुद्धिजीवी १६ ९%। लेकिन, १९४६ ई० में परिवर्तित स्थिति इस प्रकार थी—श्रमिक २०% कृषक २५% और बुद्धिजीवी ५५%। गत वर्षों में युवकों की संख्या घट गयी है। १९४६ ई० में केवल १८ ३% सदस्य ही ३५ वर्ष से कम उम्र के थे। शिक्षा प्राप्त सदस्यों की संख्या बढ़ती जा रही है। १९३९ ई० में २६ ५ उच्च शिक्षा प्राप्त सदस्य थे जबकि १९५२ ई० में ५२%। आज दल में प्रशिक्षितों, व्यावसायिकों, राज्य पदाधिकारियों, बुद्धिजीवियों आदि का बोलबाला है। दल में अधिकतर पुरुषों की है, लेकिन औरतों की संख्या बढ़ती जा रही है—यह १९५० ई० में २१% थी। राष्ट्रीयता के दृष्टिकोण से ग्रेट रूसिया का बाहुल्य है। दल में देहातियों की तुलना में नगरवासियों को अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इस प्रकार साम्यवादी दल को पूर्ण प्रतिनिधिक संस्था नहीं कहा जा सकता है।

(vi) सामाजिक संगठन

## ३ दल का संगठन

### (Party Organisation)

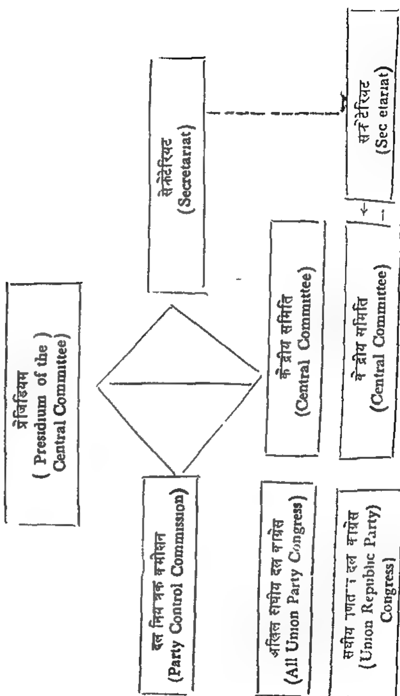
सोवियत साम्यवादी दल का संगठन पिरामिड (Pyramid) के आकार का है। एक अङ्ग के ऊपर दूसरा अङ्ग होता है। नीचे से लेकर ऊपर तक सभी अङ्ग शृङ्खलाबद्ध (Hierarchical) के अनुसार व्यवस्थित हैं। इस पिरामिड का आधार प्रारम्भिक दल उपकरण (*Primary* Party Organs) है और शीर्ष पर दल की केन्द्रीय समिति का प्रेजिडियम है। इन विभिन्न संगठनों का सम्बन्ध 'जनतान्त्रिक केन्द्रवाद' के द्वारा निर्धारित होता है। दल संगठन के प्रमुख अङ्ग इस प्रकार हैं —

प्रारम्भिक दल उपकरण (Primary Party Organs) दल के निम्नतम संगठन हैं। मुनरो ने इन्हें दल की आँख-कान' (Eyes and ear of the party) कहा है। इनका संगठन ऐसी मिलों, कारखानों, उद्योग-संस्थाओं, सामूहिक फार्मों, सैनिक संगठनों, विश्वविद्यालयों तथा कालेजों में होता है जहाँ दल के कम-से-कम ३ स्थायी सदस्य हों। प्रत्येक प्रारम्भिक उपकरण का एक मन्त्री होता है, कार्यकारिणी समिति भी यदि सदस्य-संख्या १५ से अधिक हो। इसके कुछ प्रमुख कार्यों का उल्लेख किया जा सकता है जिस दल के निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए जनता में प्रचार तथा आन्दोलन करना, दल में नये सदस्यों की भर्ती करना तथा उन्हें प्रशिक्षित करना, राजनीतिक विभागों को उनके कार्यों में सहायता करना, सभी व्यापारों के लिए श्रमिकों का संगठित करना तथा उन्हें निश्चित योजनानुसार उत्पादन के लिए प्रोत्साहित करना आदि।

प्रारम्भिक दल-उपकरण

प्रारम्भिक दल-उपकरणों के बाद कुछ उच्चतर दल-उपकरणों (Higher Party Organs) की चर्चा की जा सकती है। दल संगठन में दूसरे स्तर पर नगर तथा जिला की दल-समितियाँ (City and District Party Committees) होती हैं। इनके ऊपर क्रमशः प्रादेशिक तथा प्रान्तीय और संघ गणराज्यिक दल-संगठन होते हैं। नीचे का संगठन ऊपर के संगठन को चुनता है। प्रत्येक स्तर पर सम्मेलन या कांग्रेस कार्यकारिणी समिति तथा मन्त्रियों की व्यवस्था है। उच्च स्तर का संगठन निम्न स्तर के संगठन के कार्यों का निरीक्षण करता है तथा आदेश देता है।

उच्चतर दल-उपकरण


साम्यवादी दल का संगठन
( Organisation of the Party )
प्रेजिडियम
( Presidium of the Central Committee )
सेक्रेटेरियट
(Secretariat)
केन्द्रीय समिति
(Central Committee)
दल नियन्त्रक कमीशन
(Party Control Commission)
अखिल संघीय दल कांग्रेस
(All Union Party Congress)
केन्द्रीय समिति
(Central Committee)
सेक्रेटेरियट
(Secretariat)
संघीय गणतन्त्र दल कांग्रेस
(Union Republic Party Congress)

| | | |
|---|---|---|
| ओब्लास्ट (Oblast)<br>स्वायत्त गणतन्त्र (Autonomous Republic)<br>राष्ट्रीय क्षेत्र (National Territory)<br>स्वायत्त क्षेत्र (National Region)<br>दल काँग्रेस (Party Conference) | समितियाँ (Committees) | सेक्रेटेरियट (Secretariat) |
| शहर और जिला दल कांग्रेस (City & District Conference) | समितियां (Committees) | सेक्रेटेरियट (Secretariat) |
| ग्राम (Village) | समितियां (Committees) | सेक्रेटरी (Secretary) |
| प्रारम्भिक दल-संगठन (Primary Party Organisation) | | सेक्रेटरी (Secretary) |

(क) अखिल रूसी साम्यवादी नवयुवक संघ (Komsomols) —

यह नवयुवक संघ का नाम है। यह सोवियत साम्यवादी दल का [illegible] सहायक अंग है। इसमें १४ वर्ष से २६ वर्ष की आयु वाले युवक तथा युवतियाँ सदस्य हो सकते हैं। १९५२ ई० में इसके सदस्यों की संख्या १६० लाख से अधिक थी। इसका संगठन, साम्यवादी दल के संगठन के समान ही समानान्तर होता है। इसमें क्रम के अनुसार प्रारम्भिक संगठन, नगर तथा जिला संगठन, प्रान्तीय [illegible] सम्मेलन तथा [illegible]। यह अखिल रूसी कोम्सोमोल कांग्रेस है। इस संगठन के [illegible] प्रमुख कार्य हैं, जैसे—जनता की राजनीतिक शिक्षा की व्यवस्था करना, सोवियत [illegible] उत्साहित करना, समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ बनाना, मातृभूमि की सुरक्षा में सहयोग देना, अन्तर्राष्ट्रीय युवक सम्बन्धी आन्दोलन का प्रोत्साहन तथा आदि। इस संगठन का उद्देश्य सोवियत नवयुवकों में साम्यवाद के प्रति रुचि उत्पन्न करना, उनमें राजभक्ति तथा दल के प्रति श्रद्धा की भावनाओं को सुदृढ़ करना, भावी जिम्मेदारियों का भार वहन करना तथा दल के लिए कुशल और कट्टर साम्यवादी तैयार करना है।

(ख) पायनियर संघ (Young Pioneer) —यह बाल वर्ग का संगठन है। इसमें १० से १६ वर्ष की आयु वाले युवक और युवतियों का संगठन है। इसमें आजकल १०० लाख से अधिक सदस्य हैं। यह लिंक (Links) तथा ब्रिगेड (Brigades) में संगठित है। यह संगठन बालकों को मातृभूमि तथा दल के प्रति प्रेम तथा श्रद्धा का प्रथम पाठ सिखाता है और उनको चरित्रवान, सरल तथा सुशिक्षित बनाता है।

(ग) अक्टूबरिस्ट संगठन (Octoberists) —यह शिशु वर्ग का संगठन है। इसके सदस्य ८ से ११ वर्ष की आयु वाले लड़के और लड़कियाँ होते हैं। यह भी लिंक तथा ब्रिगेड में संगठित है। गाना, घूमना, फिरना, कहानी किस्से आदि के द्वारा शिशुओं को राजनीतिक शिक्षा दी जाती है।

## साराश

**दल का महत्व**—आधुनिक युग में शासन-तन्त्र के पीछे वास्तविक शक्ति राजनीतिक दल को देश का 'शासक' कहा गया है। साम्यवादी दल क्रांति का नियन्त्रक एवं रक्षक है। दल एक प्रेरक है, आदर्श है तथा शिक्षक है। दल राजनीतिक तथा आर्थिक दलों का संगठन है। यह सर्वहारा वर्ग का मार्गदर्शन है। दल मार्क्सवाद का प्रचारक तथा जनता का शिक्षक है। यह शासन तथा जनता के बीच प्रेषण करता है। यह सूचना केन्द्र है। यह अन्तर्राष्ट्रीय कार्य भी करता है। साम्यवादी दल ही देश का वास्तविक शासक है। सर्वहारा अधिनायकत्व दल का अधिनायकत्व है। दल ही देश का वास्तविक शासक है।

**साम्यवादी दल की विशेषताएँ**—एकदलीय व्यवस्था सर्वप्रमुख विशेषता है। दल के निश्चित सिद्धान्त तथा उद्देश्य हैं। सोवियत शासन व्यवहारतः दलीय सर्वोच्चता पर आधारित है। साम्यवादी दल को 'मोनोलिथिक दल' कहा जाता है। दल की सदस्यता सीमित है। दल का संगठन जनतांत्रिक केन्द्रवाद के सिद्धान्त पर आधारित है। सामाजिक गठन के दृष्टिकोण से दल को पूर्ण प्रतिनिधिक संस्था नहीं कहा जा सकता है।

**दल का संगठन**—दल का संगठन पिरामिड के आकार का है। दल संगठन के प्रमुख अंग इस प्रकार हैं: प्रारम्भिक दल का उपकरण, उच्चतर दल उपकरण, अखिल संघीय कांग्रेस, केन्द्रीय समिति का प्रेजिडियम, सचिवालय, दल नियन्त्रण आयोग तथा सहायक अंग के रूप में तीन युवक संगठन।

*"Over new Soviet Constitution is the most democratic Constitution in the world."*
—**Stalin**

*"The Stalin Constitution has created a democracy in form but not in fact."*
—**Munrow**

१३

# क्या सोवियत संविधान जनतन्त्रात्मक है ?

## (Is the Soviet Constitution Democratic ? )

१ विवादपूर्ण प्रश्न—विवाद, कसौटी ।
२ पक्ष मे तर्क —राजनीतिक कसौटी आर्थिक कसौटी सामाजिक कसौटी ।
३ विरुद्ध मे तर्क —प्रचार के द्वारा शासन, ध्वस विधायिका, केन्द्रीकरण, एकात्मक दल प्रथा ।
४ निष्कर्ष ।

**विवादपूर्ण प्रश्न**

क्या सोवियत सविधान जनतन्त्रात्मक है ? इस प्रश्न पर विद्वानो मे मतभेद है । शासन शास्त्र के विद्वान परस्पर-विरोधी विचार व्यक्त करते है । एक ओर पाश्चात्य देशो के विद्वान हैं जिन्होने सोवियत शासन पद्धति को अप्रजातान्त्रिक, स्वायत्तवादी, अधिनायकतन्त्री तथा निरकुश कहा है । एक विद्वान ने तो यहा तक कहा है कि यदि रूसी प्रजातन्त्र को पूर्ण लोकतन्त्र कहा जा सकता है तो बर्क के इस कथन मे किसी को शका नही होनी चाहिए कि पूर्ण प्रजातन्त्र ससार मे सर्वाधिक लज्जाहीन वस्तु है ।'[1] ऑग के कथनानुसार "यदि सोवियत सघ मे प्रजातन्त्र है तो केवल साम्यवादी दल के सर्वशक्तिशाली होने मे है ।[2] मुनरो के शब्दो मे

1 "If the Russian pattern of democracy can be called perfect democracy, one should not have any hesitation in quoting in Burke that "a perfect democracy is the most shameless thing on earth."

2 "If this be democracy it is strictly within the iron framework of the Communist monopoly of power." —Ogg

"स्टालिन संविधान ने बाह्य रूप से जनतन्त्र का निर्माण किया है, परन्तु तथ्यत वहाँ जनतन्त्र नही है ।"[1] दूसरी ओर साम्यवादी लेखक तथा विचारक है जिनका दावा है कि ' विश्व के किसी सोवियत पूँजीवादी गणराज्य की अपेक्षा रूस मे लाखो गुना अधिक जनतन्त्र है ।"[2] लोकतन्त्री रूस को मैक्सिम गोर्की ने "विश्व मे सर्वाधिक निश्चित प्रजातन्त्र"[3] तथा वेब ने "सर्वाधिक समाविष्ट तथा समानतापूर्ण प्रजातन्त्र"[4] कहा है । अनातोले फ्रास ने बोलशेविक क्रान्ति पर टिप्पणी देते हुए कहा था, "न्यायप्रिय लोगो को उस क्रान्ति के सामने सिर झुकाना चाहिए जिसने पहली बार जनता द्वारा और जनता के लिए शासन की स्थापना का प्रयास किया है ।"[5] स्टालिन ने घोषित किया था कि "हमारा नया सोवियत संविधान विश्व मे सर्वाधिक प्रजातान्त्रिक संविधान होगा ।"[6] इस प्रकार यह विवादपूर्ण प्रश्न है कि सोवियत संविधान जनतन्त्रात्मक है या नही ।

इस विवादास्पद प्रश्न को सुलझाने के लिए हमे लोकतन्त्र का अर्थ समझना चाहिए और तब यह देखना चाहिए कि सोवियत संविधान उस कसौटी पर कहा तक खरा उतरता है । लोकतन्त्र की परिभाषा पर विद्वान एकमत नही है, लेकिन उसके कतिपय मूलभूत सिद्धान्तो को बतलाया जा सकता है । "यह जनता के लिए जनता के द्वारा, जनता की सरकार है ।" इसके अन्दर जनता के द्वारा चुने हुए प्रतिनिधियो द्वारा जनता की इच्छानुकूल शासन होता है । यह प्रजातन्त्र एक राजनीतिक पहलू हुआ । राजनीतिक पहलू के अतिरिक्त इसके सामाजिक तथा आर्थिक पहलू भी हैं । प्रजातन्त्र मे राजनीतिक स्वतन्त्रता तथा समानता के साथ साथ सामाजिक तथा आर्थिक स्वतन्त्रता और समानता भी आवश्यक है । राजनीतिक क्षेत्र के अतिरिक्त सामाजिक तथा आर्थिक स्वतन्त्रता और समानता भी आवश्यक है । राजनीतिक क्षेत्र के अतिरिक्त सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रो का भी संगठन लोकतन्त्रात्मक होना चाहिए । इस प्रकार किसी भी व्यवस्था की पूर्ण प्रजातन्त्रात्मकता की समीक्षा के लिए हम राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक तीनो पहलुओ पर ध्यान देना होगा ।

कसौटी

---

1 "The Italian constitution has created a democracy in form but not in fact" —*Munro*

2 "A million times more democratic than the most democratic bourgeois republic"

3 "Most pronounced democracy on earth" —*M Gorkey*

4 "The most inclusive and equalised democracy" —*Webbs*

5 "If friends of justice are still left in Europe, they should take their hat off to this revolution which after so many centuries has brought the world the first attempt of Government by the people and for the people" —*Anatole France*

6 "Our new Soviet Constitution is the most democratic constitution in the world" —*Stalin*

## २ पक्ष मे तर्क
## (Arguments for)

उपयुक्त कसौटियो पर हम सोवियत सविधान के जनतन्त्रात्मक की समीक्षा करेंगे। जहाँ तक सरकार के स्वरूप का प्रश्न है, सोवियत सघ मे लोकतन्त्रात्मक प्रणाली की सरकार है, इनके पक्ष मे निम्नलिखित तर्क दिये जा सकते हैं —

(१) सोवियत रूस नागरिको को बिना किसी राजनीतिक, धार्मिक, जाति या शिक्षा के भेद-भाव के वयस्क मताधिकार प्राप्त है।

राजनीतिक कसौटी (२) १९६६ ई० के सविधान को पहले सगठित समूहो का काय के आधार पर प्रतिनिधित्व मिलता था। लेकिन वर्तमान सविधान के अनुसार पश्चिमी देशो की भाँति व्यक्तियो को क्षेत्रीय सगठन के आधार पर प्रतिनिधित्व मिलता है।

(३) पुरानी एक-सदनीय अखिल सघीय कांग्रेस के स्थान पर द्विसदनीय सर्वोच्च सोवियत की स्थापना की गयी है। यह प्रणाली पश्चिमी लोकतन्त्रो के अनुकूल है।

(४) स्टालिन सविधान मनुष्य को नागरिक के रूप मे न कि उत्पादक (Producer) के रूप मे देखता है। व्यक्ति का ही स्थान परम्परागत लोकतन्त्र भी है।

(५) पश्चिमी प्रजातान्त्रिक सविधानो की नयी सोवियत सविधान मे भी प्रत्यक्ष तथा गुप्त मतदान (Direct and secret ballot) की व्यवस्था है।

(६) शक्तियो के पृथक्करण (Separation of powers) का सिद्धान्त लोकतन्त्र के अन्दर स्वतन्त्रता का बहुत बड़ा रक्षक समझा जाता है। सोवियत सविधान यद्यपि इन सिद्धान्तो को मान्यता नही देता है, फिर भी कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका के कार्यों का स्पष्ट विभाजन किया गया है।

(७) इगलैंड तथा भारत के सदृश सोवियत सघ मे ससदात्मक प्रणाली (Parliamentary form) को अपनाया गया है। मन्त्रिपरिषद का विधान सभा के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है।

(८) कुछ माने मे तो स्टालिन सविधान इगलैंड के सविधान से भी अधिक लोकतन्त्रात्मक है। द्वितीय सदन का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है और इसे प्रथम सदन के बराबर अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त किसी भी सघीभूत इकाई को सघ से बाहर निकालने का अधिकार है। यह अधिकार न तो अमेरिका मे है, न भारत मे ही। सभी इकाइयो को अपनी सस्कृति, शिक्षा तथा भाषा का सुरक्षित रखने का अधिकार है। इस प्रकार सभी जातियो, विभिन्न धर्मावलम्बियो तथा भाषा भाषियो को स्वतन्त्र रूप से विकास करने का अधिकार दिया गया है।

(९) स्टालिन सविधान म उल्लिखित नागरिको के अधिकारो और कर्त्तव्यो की सूची को भी लोकतन्त्र के पक्ष मे पेश किया जाता है। लोकतन्त्र की बड़ी कसौटी यह है कि प्रत्येक नागरिक को अपने व्यक्तित्व के विकास के लिए कुछ अधिकार सविधान के द्वारा दिये जायें।

अमेरिका तथा भारत के संविधानो नागरिको को मौलिक अधिकार दिये गये है । सोवियत रूस मे भी सम्पत्ति, जाति, लिंग इत्यादि के बिना भेद भाव के सभी नागरिको का समान अधिकार दिये गये हैं। सिडनी तथा वेब के शब्दो मे "सबसे महत्त्वपूर्ण अन्वेषण निर्वाचन-यन्त्र का पुनर्निर्माण है, बल्कि मा ..रो की नयी सूची है ।"[1] अमरिका मे जबकि अधिकारो का आधार व्यक्तिवाद और व्यक्तिगत मुनाफा है, सोवियत रूस म अधिकारो का आधार समाजवाद है। अधिकारो म नागरिको की भौतिक सुरक्षा पर जोर दिया गया है। सबसे बडी विशेषता यह है कि हर व्यक्ति का काम पाने का अधिकार दिया गया है। इतना ही नही, अधिकारो को लागू करने के लिए साधनो की भी व्यवस्था की गयी है। स्टालिन के अनुसार लोकतन्त्र के हामी भरनेवाली पश्चिमी देशो मे नागरिको को दिये गये अधिकार बहुत से नियन्त्रण तथा अपवाद के कारण बेकार हो जाते है। हर व्यक्ति को जानने का अधिकार है, लेकिन उसके बोलने का देश की नीति पर बहुत कम प्रभाव पडता है। नागरिको का शिक्षा का अधिकार है लेकिन प्रत्येक नागरिक को समुचित शिक्षा नही मिलती। लेकिन सोवियत सघ मे ऐसी बात नही है। वहा व्यक्ति के अधिकारो को लागू करने का पूरा प्रबन्ध किया जाता है।

(१०) सोवियत सघ म "देश के शासन का अधिकार"[2] सोवियत है। इसमे ही राज्य की समस्त शक्तियाँ समाहित"[3] है। जिस प्रकार भारत म पचायतो का महत्त्व है, उसी प्रकार रूस मे सोवियतो का। चूँकि देश की पूरी जनता इसमे भाग लेती है, इसलिए देश की पूरी राजनीतिक सत्ता अन्तत जनता मे निहित है। सोवियतो द्वारा सर्वहारा वर्ग देश का शासन करता है। यही हमे विशिस्की के शब्दो की याद आती है "हमारे देश मे शक्ति वस्तुत मजदूरो के हाथ मे है। राज्य के कार्यो का शासन वस्तुत वे ही करते है।

(११) सोवियत रूस के एक लेखक वोरलोव ( Vorlov) के अनुसार रूस म जनमत के अनुसार देश का शासन होता है। अपनी पुस्तक 'सोवियत देश का शासक कौन ?' ( Who governs the Soviet country ? ) म उसने लिखा है कि चूँकि व्यक्तिगत आलोचना की प्रथा हर संस्था एव व्यक्ति मे पायी जाती है, इसलिए जनता की इच्छा के अनुसार सामाजिक उत्थान का काम होता है।

उपर्युक्त उदाहरणो से यह स्पष्ट होता है कि सोवियत रूस मे पश्चिमी लोकतन्त्रो की तरह एक प्रजातन्त्रात्मक सरकार की स्थापना की चेष्टा की गयी है। सभी वयस्क नागरिकों को बिना किसी भेद भाव के मतदान का अधिकार, ससदीय शासन व्यवस्था, द्विसदनीय ससद्, सभी जातियो,

1 "The most important innovation is not any reshaping of the electoral machinery but the instruments in the constitution of a new set of rights of man "
—Webbs

2 'The mighty foundation of all the Soviet State organisation '

3 "All powers of the Soviets "

4 "In our country that authority is actually in the hands of the toilers They in reality govern the State and all the affairs of the State
—Vyshinsky

भाषाओं तथा सस्कृतियों का विकसित होने की पूर्ण स्वतन्त्रता, नागरिकों के मौलिक अधिकार आदि इस बात के साक्षी हैं कि सोवियत रूस में भी इगलैंड तथा अमेरिका की तरह सरकार का रूप प्रजातन्त्रात्मक है। वहा जनता का शासन है।

राजनैतिक लोकतन्त्र के अलावे सोवियत रूस में आर्थिक लोकतन्त्र भी है। साम्यवादियों के अनुसार सिर्फ घोषणा पत्र ( Declara ions ) ही लोकतन्त्र की पहचान नहीं है। उत्पादन किस तरह होता है, उत्पादन वस्तुओं का उपयोग किस प्रकार होता है, उत्पादन के स्रोत किनके हाथ में है तथा राष्ट्र की आर्थिक सम्पत्तिया, जैसे—भूमि, रेलवे, उद्योगो, बैंक आदि पर किसका स्वामित्व है आदि बातें सच्चे लोकतन्त्र की पहचान कराती हैं। इन्ही आधारों पर राजनीतिक लोकतन्त्र भी निर्भर करता है। अगर ये सभी भौतिक अधिकार समाज के कुछ लोगों के नियन्त्रण में है तो वहा सच्चा लोकतन्त्र नहीं समझा जायगा, इस प्रकार का लोकतन्त्र सिर्फ धोखा होगा। एक प्रसिद्ध सोवियत लेखक का कहना है कि "प्रत्येक व्यक्ति को सोने की थाली में खाने का अधिकार हो सकता है, लेकिन उस अधिकार की पूर्त्ति के लिए प्रत्येक के पास सोने की थाली का होना आवश्यक है।' [1]

**आर्थिक कसौटी।**

तात्पर्य यह है कि लोकतन्त्र तभी खरा उतर सकता है, जब राजनीतिक समानता और अधिकारों के साथ साथ इनकी पूर्ति के लिए साधनों की भी व्यवस्था रहे। यह तभी सम्भव है जब राष्ट्र की सम्पत्ति पर सभी नागरिकों का समान अधिकार रहे तथा सभी व्यक्तियों की आवश्यकताओं की पूर्त्ति बिना भेद भाव के हो। सोवियत रूस में मिल, फैक्टरी, जमीन तथा देश की अन्य सम्पत्तियों पर जनता का अधिकार है। देश में व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार नहीं के बराबर है। उत्पादन के सभी साधनों का समाजीकरण कर दिया गया है। सभी फैक्टरियाँ तथा अन्य सम्पत्तियाँ सामूहिक रूप से किसानों तथा श्रमिकों के हाथ में है। एक भारतीय लेखक इकबाल सिंह के अनुसार "सोवियत सघ में आम जनता का सर्वोच्च स्थान है। लोग जानते है कि वे देश के हैं तथा देश अपनी सम्पत्ति के साथ उनका है।"[2] इस प्रकार आर्थिक साधन देश की पूरी जनता के हाथ में है। वस्तुतः लोकतन्त्र का आधार मनुष्य द्वारा मनुष्य के शोषण का निराकरण है तथा दरिद्रता, बेकारी और आनेवाले कल की चिन्ता से मुक्त है। सोवियत सघ में अमीर-गरीब का भेद भाव मिटा दिया गया है शोषण का अन्त कर दिया गया है तथा प्रत्येक व्यक्ति को नौकरी का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार भौतिक तथा आर्थिक क्षेत्र में सच्चे जनतन्त्र की स्थापना की गयी है। मार्क्स के शब्दों में,"उत्पादन के साधनों पर जनता

1 ' *Everyone had the right to eat from gold dishes but to exercise that right one had to have gold dishes'*

2 "In the Soviet Union the common people are occupying the highest place to which *they are entitled* by right They know that they belong to the country and the country with the wealth belongs to them"

—*Iqbal Singh*

के पूर्ण नियन्त्रण के बिना प्रजातन्त्र निरर्थक है।"[1] बहुत से देशो मे जहाँ लोकतन्त्रात्मक सरकार है, इस प्रकार आर्थिक समानता नही पायी जाती है। हमारे देश मे आज भी अमीर-गरीब का भेद-भाव है, बहुत-से लोग बेकार है, हर व्यक्ति को नौकरी का अधिकार है। अमेरिका मे भी, यद्यपि गरीब नही है, धन का भेद भाव बहुत अधिक है।

आर्थिक लोकतन्त्र के साथ साथ सोवियत रूस मे सामाजिक लोकतन्त्र भी है। सभी लोगो को समान अधिकार है। जाति, भाषा, अमीर, गरीब आदि किसी प्रकार के भेद-भाव नागरिको के बीच मे नही है। किसी भी व्यक्ति का अस्तित्व उसके व्यक्तिगत गुणो के द्वारा निर्धारित होता है। अमेरिका, जो लोकतन्त्र का दावा करता है, मे भी जाति का भेद-भाव बहुत ज्यादा है। नीग्रो जाति को समाज मे सार्वजनिक स्थानो मे शैक्षणिक संस्थाओ आदि मे समान अधिकार प्राप्त नही है। हमारे यहाँ भी छुआछूत का भेद भाव यद्यपि संविधान द्वारा मिटा दिया गया है, तथापि समाज मे यह प्रथा अभी भी प्रचलित है। इस प्रकार सोवियत रूस मे सामाजिक लोकतन्त्र की भी स्थापना हो चुकी है।

सामाजिक कसौटी

## ३ विरुद्ध मे तर्क

### ( Arguments Against )

उपयुक्त तर्कों के आधार पर बहुत से लोग सोवियत रूस को सच्चे लोकतन्त्र का नमूना मानते है। लेकिन पश्चिमी विचारको के अनुसार सोवियत रूस मे सच्चा लोकतन्त्र नही, बल्कि अधिनायकतन्त्र है। अधिनायकतन्त्र के मुख्यत चार आधार है—

(१) प्रचार (Propaganda) के द्वारा शासन

(२) ध्वस विधायन (Facade Legislature),

(३) केन्द्रीकरण (Centralization), और

(४) एकात्मक दल प्रथा (Monopolistic Party System)।

तानाशाही देशो मे शासक वर्ग यह चेष्टा करता है कि प्रजावर्ग के मस्तिष्क, तथा विचार पर नियन्त्रण रखा जाय जिससे कि शासक वर्ग के विचारो के अतिरिक्त दूसरी तरह का विचार देश के अन्दर न फैलने पाये। इस कार्य के लिए उन्हे प्रचार के मुद्रण-यन्त्र की व्यवस्था करनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त देश के अन्दर प्रत्येक निर्णय तथा नीति निर्धारण कुछ खास व्यक्तियो के द्वारा होता है, जिनके पक्ष मे जनमत को लाने के लिए प्रचार की आवश्यकता पड़ती है। इसलिए सोवियत संघ मे साम्यवादी दल तथा उसके बहुत से अंगो द्वारा जनता के विचारो पर नियन्त्रण रखा जाता है तथा सरकार के पक्ष मे प्रचार किया जाता है। इस प्रकार जनता के ऊपर शासक-वर्ग का विचार लादा जाता है। इसके विपरीत लोकतन्त्रात्मक राज्यो मे प्रचार का काम जनता के

१ प्रचार के द्वारा शासन

---

1 'Democracy is meaningless unless the people have full control over the instruments of production' —Marx

सामने विभिन्न विरोधी विचारो को रखता है जिनमे से जनता अपनी इच्छानुसार चुनाव करती है। लेकिन सोवियत सघ मे एक ही तरह का विचार जनता पर लादा जाता है। मैकाइवर ने कहा है कि "यद्यपि स्वतन्त्र प्रेस तथा सास्कृतिक स्वतन्त्रता को सविधान मे स्थान दिया गया है लेकिन जनमत की अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता पर कडा नियन्त्रण रखा जाता है और प्रचार को आधुनिक तानाशाही साधनो जैसा गुप्त पुलिस, खुफिया, लेबर कैम्प आदि द्वारा एकाधिकृत कर दिया गया है।"[1]

जैसा कि हम ऊपर देख चुके हैं, सोवियत रूस मे भी अन्य लोकतन्त्रात्मक राज्यो की नाई जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि सभा है जिसे सर्वोच्च सोवियत कहते हैं। यह देश की सबसे ऊँची सस्था है। उसके हाथो मे देश की अन्तिम शक्ति है। इसी प्रकार अन्य प्रशासकीय क्षेत्रो मे भी 'निर्वाचित सोवियत' है। इन सोवियतो का चुनाव वयस्क

२ व्यवस्थापिका

मताधिकार के आधार पर होता है। लेकिन वास्तविकता यह है कि इस सस्था मे जनता के सच्चे प्रतिनिधि नही रहते है। प्रतिनिधियो का चुनाव (election) एक दिखावा मात्र है। फाइनर ने इसे 'जन प्रदर्शन' (Public demonstration) तथा 'भ्रम' (illusion) कहा है। जनता पाश्चात्य देशो की भाँति प्रतिनिधियो का स्वतन्त्र रूप से नही चुन पाती है। वस्तुत प्रतिनिधियो का नामाकन (Nomination) होता है साम्यवादी दल के द्वारा। सिर्फ साम्यवादी दल के सदस्य या उसके समर्थक ही चुनाव मे खडा हो सकते है। जनता एक प्रकार से चुने हुए प्रतिनिधियो का ही मत देती है। विरोधी दल के अभाव मे यह चुनाव का मखौल मात्र है। सोवियत नेताओ का यह दावा है कि उनके देश का चुनाव सर्वाधिक प्रजातान्त्रिक है। क्योकि इसमे लगभग शत-प्रतिशत जनता भाग लेती है तथा उम्मीदवारो के पक्ष मे मत देती है। लेकिन यह मनुष्य की कल्पना के बाहर की बात है कि शत प्रतिशत मतदाता मे भाग लें। यह सच है कि सविधान द्वारा सघीय सर्वोच्च सोवियत या विधायिका सोवियतो को बहुत ज्यादा अधिकार प्राप्त है लेकिन यह असम्भव है कि कोई सस्था पन्द्रह बीस दिनो की बैठक मे सोवियत रूस जैसे विस्तृत तथा अनेकता से भरे हुए देश के लिए कानून बना सके। वास्तव मे, विधियो का निर्माण दल द्वारा होता है। सोवियत विधायिकाएँ सिर्फ "हाँ" भर करती है। जनतन्त्र का एक प्रमुख लक्षण है कि देश मे उत्तरदायी शासन हो। लेकिन सोवियत सघ मे जनता के प्रति उत्तरदायित्व सिर्फ नाममात्र का है। शासन के किसी भी अग पर जनता का नियन्त्रण नही है। सघीय सर्वोच्च सोवियत जनता के प्रति नही, बल्कि दल के प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रिपरिषद का ससद के प्रति उत्तरदायित्व सिर्फ नाममात्र के लिए है। सविधान भाषण की स्वतन्त्रता देता है, लेकिन इसका उपयोग शायद ही कोई कर सकता है। अत, ससद मे या उसके बाहर सरकार की नीति के विरुद्ध आवाज नही उठायी जा सकती है। अन्य देशो की नाई सोवियत रूस मे भी न्यायपालिका है, लेकिन इसका कार्य नागरिको के मौलिक अधिकारो की रक्षा करना नही है। यह दल-विशेष तथा वर्ग विशेष के हित की रक्षा करती है।

---

1 "Through the doctrine of free press and cultural liberty is landed in the constitution but the public expression of opinion is closely censored and the monopolisation of propaganda has been maintained by the characteristic devices of modern dictatorship including the secret police, the spy and the labour camp "—*Mac Iver* ("*The Web of Government*")

सोवियत रूस में केन्द्रीयकरण बहुत अधिक मात्रा में है। संविधान की विशेषता है कि जहाँ तक हो सके शक्ति का विकेन्द्रीकरण होना चाहिए जिससे जनता अधिक से अधिक शासन में भाग ले सके। सोवियत संघ में आर्थिक साधनों पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण है। देश की आर्थिक व्यवस्था का संचालन एवं निर्देशन एक केन्द्र से होता है। नागरिकों के व्यक्तिगत आर्थिक अधिकार की कोई कीमत नहीं है। यद्यपि सरकार की शक्ति कई नागरिकों के बीच बँटी हुई है, तथापि साम्यवादी दल में ही समस्त शक्तियाँ समाहित हैं। दल ही शासन का निर्देशन करता है तथा अन्तिम निर्णय लेता है। सच पूछा जाय तो सरकार साम्यवादी दल का महासचिव (Secretary General) ही वास्तव में शासन का प्रधान है, न कि भारत या इंगलैंड के समान जनता का प्रतिनिधि प्रधानमन्त्री।

केन्द्रीकरण

केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के समर्थन में यह भी कहा जाता है कि साम्यवादियों का यह दावा है कि वे पूर्ण सत्य (whole truth) के भागीदार हैं। साम्यवाद अपने आप में पूर्ण है। विश्व की अन्य विचारधाराएँ, जो साम्यवाद की विरोधी हैं, सरासर गलत हैं। साम्यवादी सत्य को एकमात्र जानने वाला दण्ड का भागी होगा। किसी भी व्यक्ति को सोवियत राज्य के आधारभूत सिद्धान्तों, समाजवादी व्यवस्था तथा साम्यवादी दल के निर्णयों का विरोध करने का अधिकार नहीं है। नागरिकों को अनेक जनतन्त्रीय मौलिक अधिकार प्राप्त हैं, लेकिन राज्य या दल की इच्छा के विरुद्ध उनका प्रयोग नहीं कर सकते हैं। वे अपने विचारों को खुलकर व्यक्त नहीं कर सकते हैं। अतः सोवियत नागरिक अधिकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा करने के अयोग्य हैं।

केन्द्रीकरण को बनाये रखने के लिए प्रचार तथा आतंक (terror) दोनों मार्गों को अपनाया जाता है। शासन के समस्त यन्त्र सरकार तथा दल की प्रशंसा में लगे रहते हैं। प्रेस पर सरकार तथा दल का एकाधिकार है। राज्य या दल के विरोधी को कड़ी से कड़ी सजा दी जाती है। समय समय पर 'खूनी शुद्धिकरण' ( Bl ody Purage ) सोवियत रूस के लिए आम बात है। गुप्त पुलिस ( Secret police ), गुप्तचर (Spies), श्रमिक कैम्प (labour Camps) आदि के कारण सदा आतंक फैला रहता है।

सोवियत लोकतन्त्र के विरुद्ध एक बहुत बड़ा तर्क यह दिया जाता है कि वहाँ पर एक ही दल का अस्तित्व है। लोकतन्त्र की आधारशिला है—विचार विमर्श तथा बहस।[1] परन्तु व्यक्ति या दल को जनता के सामने विचारों को रखने का अधिकार है और पूर्ण स्वतन्त्रतापूर्वक। विभिन्न दलों द्वारा पेश की गयी योजनाओं का चुनाव होता है। अतः लोकतन्त्र के लिए एक से अधिक दल आवश्यक है। लेकिन सोवियत संघ में सिर्फ एक ही दल है—साम्यवादी दल। इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण बात दल का एकाधिकारपूर्ण संगठन तथा कार्य प्रणाली है। यह एक कठोर अनुशासनपूर्ण अत्यधिक केन्द्रीय दल है। इसे 'मोनोलिथ' (Monolith) तथा 'बन्द और तंग दिल' (Close Society) कहा गया है। तात्पर्य यह कि प्रवृत्ति अधिनायकवादी है। ऐसी एकदलीय तथा एकाधिकारपूर्ण दलीय व्यवस्था के अन्तर्गत जनता के सामने अनेक विरोधी विचारों में से चुनाव

एकात्मक दल था

1 "Democracy is a Government by discussion"

बहुत से लोगो का कहना है कि सोवियत रूस मे व्यक्ति को महत्त्व नही दिया जाता है तथा राज्य सर्वोपरि माना जाता है। इसलिए व्यक्तित्व का विकास नही हो सकता है। लेकिन यह कहना गलत है, क्योकि बिना व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के विज्ञान, कला आदि के क्षेत्र मे उतनी उन्नति करना असम्भव है जितना रूस मे हो चुका है। आज सोवियत सघ विज्ञान के क्षेत्र मे किसी भी देश से आगे बढ चुका है। ड्रिजर के शब्दो मे, "रूस बौद्धिक कला और ललित कला सम्बन्धी तथा व्यावहारिक सफलताओ के दृष्टिकोण से विश्व का सर्वश्रेष्ठ देश है।"[1]

इस प्रकार हम देखते है कि आसानी से यह कह देना कि सोवियत रूस मे लोकतन्त्र नही है, बच्चे के खिलवाड के समान है। इस विषय पर गम्भीरता से विचार करने पर ही हम किसी तथ्य पर पहुँच सकते है। इसमे शक नही कि सोवियत रूस मे राजनीतिक लोकतन्त्र नही है। यद्यपि वयस्क मताधिकार, गुप्त-मतदान तथा कार्यपालिका का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व सवैधानिक रूप मे उसे एक लोकतन्त्र राज्य बना देते है, परन्तु वस्तु स्थिति कुछ और ही है। लेकिन, जहा तक सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्र का प्रश्न है, सोवियत रूस किसी भी देश से आगे है—अमेरिका, इगलैंड या भारत से भी। इस प्रकार देश की उन्नति के लिए व्यक्ति के व्यक्तिगत राजनीतिक अधिकार को कम कर दिया गया है तथा शासक-वर्ग निःस्वार्थ रूप से समाज तथा देश की भलाई मे दत्तचित है। अत, निष्कर्ष पर पहुचना उचित होगा कि सोवियत रूस मे परम्परागत प्रकार का लोकतन्त्र नही है जिसकी तुलना पश्चिमी लोकतन्त्रो से की जा सके। फिर भी वहाँ लोकतन्त्रीय राज्य है जो अपने प्रकार अर्थात् स्वयभू (Sui-generis) है और जो श्रमिक वर्ग तानाशाह (Dictatorship of the Proletariat) के नाम पर कर रहा है। थोडे मे, विशिस्की की उक्ति अशत ठीक है "सोवियत राज्य एक नये प्रकार और उच्च कोटि का प्रजातान्त्रिक राज्य है।"[2] 'नया प्रकार' का प्रजातन्त्र कहना बहुत कुछ ठीक है। लेकिन 'उच्च कोटि' सदेहात्मक है।

## साराश

यह विवादपूर्ण प्रश्न है कि सोवियत सविधान जनतन्त्रात्मक है या नहीं।

यद्यपि प्रजातन्त्र की एक परिभाषा देना कठिन है, फिर भी किसी प्रजातन्त्रात्मक राज्य की समीक्षा के लिए उसके राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक तीनो पहलुओं पर ध्यान देना होगा। जहां तक सरकार के स्वरूप का प्रश्न है सोवियत संघ लोकतन्त्रात्मक प्रणाली की सरकार है। सोवियत रूस में आर्थिक लोकतन्त्र भी है। आर्थिक लोकतन्त्र के साथ साथ वहा सामाजिक लोकतन्त्र भी है।

लेकिन पश्चिमी विचारकों के अनुसार सोवियत रूस में सच्चा लोकतन्त्र नहीं, बल्कि अधिनायकतन्त्र है। इसका कारण यह है कि वहाँ प्रचार के द्वारा शासन होता है विधायिका अवस है, केन्द्रीकरण की मात्रा बहुत ज्यादा है तथा एकदलीय शासन है।

1 ' Russia is the greatest country on earth for intellectual artistic, aestheticand practical achievements ' —*Dreiser*

2 "The Soviet State is a democratic after a new fashion—a democracy of a higher type —*Vyshinsky*

निष्कर्ष रूप में सोवियत सघ का 'नया प्रकार' का प्रजातन्त्र कहना कुछ ठीक है, लेकिन उच्च कोटि' का कहना सदेहात्मक है।

## प्रश्न

1 Write a critical note on the presence of democratic elements in the Constitution of the U S S R How far are they utilised in practice ?
(सावियत सविधान मे पाये जाने वाले प्रजातान्त्रिक तत्वो पर एक आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये। वे कहा तक व्यवहार मे लाए गये है ?)

2 Discuss critically the view that democracy in the U S S R is a veiled dictatorship (B U 1955 S)
(इस विचार की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए कि सोवियत प्रजातन्त्र एक आवरित अधिनायकतन्त्र है।)

3 Is the Soviet constitution democratic ? Give reasons
(क्या सोवियत सविधान प्रजातान्त्रिक है ? कारण बतलाइये।)

4 "The dictatorship of proletariat as embodied in the Stalin Constitution is the highest form of democracy" Examine
('सर्वहारा अधिनायकत्व सर्वोच्च कोटि का प्रजातन्त्र है।' विवेचना कीजिये।)

5 "There is no democracy in the Soviet Union" Examine this statement in the light of constitution and its working in the U S S R (Vikram Univ B A (Part II) '62)
("सोवियत रूस मे प्रजातन्त्र नही है।" सोवियत सघ के सविधान तथा पालन को ध्यान म रखकर व्यवहार मे इसके इस कथन की समीक्षा कीजिये।)

6 Munro is of the opinion that the Government of the U S S R is a democracy in form but not in fact Do you agree with this view ? *Give reasons* (Gwalior Univ 1965)
(मुनरो के मतानुसार सोवियत रूस की शासन व्यवस्था का रूप केवल जनतन्त्रात्मक है वहाँ वास्तविक जनतन्त्र नही है। क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत है ? कारण दीजिये।)

7 "A million times more democratic than the most democratic bourgeois republic" Examine this claim with reference to the presence of democratic element in the constitution of the U S S R
("बुर्जुआ प्रजातान्त्रिक गणतन्त्रो स लाख गुना अधिक प्रजातान्त्रिक है।" सावियत रूस के प्रसग म इसकी समीक्षा कीजिय।)

# अध्याय : १

## विषय-प्रवेश

## ( Introduction )

जापान प्राचीन और नवीनता का अद्भुत समन्वय है। एक ओर इसकी संस्कृति एवं परम्पराएं सदियों पूर्व भूत की देन हैं, दूसरी ओर यह एक आधुनिकतम राष्ट्र है जो युवावस्था के जोश से ओतप्रोत आधुनिकता को प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील है। यह एक प्राचीन भूमि है, फिर भी यह विश्व के राष्ट्रीय परिवार का एक प्रगतिशील तथा उन्नत सदस्य माना जाता है। जापानियों के पहनाव-ओढ़ाव, धार्मिक तथा सांस्कृतिक परम्पराएं, एवं संस्थाएं, पारिवारिक रहन-सहन और खान-पान उनकी परम्पराप्रियता और प्राचीनता के द्योतक हैं। परम्परा और प्राचीनता को कायम रखते हुए जापानियों ने आधुनिकता तथा उन्नत आर्थिक स्थिति को प्राप्त करने का सफल प्रयास किया है। बड़े-बड़े कल-कारखानों की स्थापना, आधुनिकतम वस्तुओं का उत्पादन तथा अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में उसका महत्त्वपूर्ण स्थान जापान के विकास तथा आर्थिक उन्नति की ओर संकेत करता है। नवीनता और प्राचीनता के इस समन्वय का परिणाम उलझन और अस्थिरता हो सकती है। लेकिन जापानियों ने दोनों को अपनाकर अपनी ग्राह्य शक्ति का अभूतपूर्व परिचय दिया है। उनकी इसी प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप हम जापान में पूर्व और पश्चिम तथा नये और पुराने का सामंजस्य पाते हैं।[1] यह प्रवृत्ति देश के भूगोल और इतिहास की देन है। राष्ट्रीय जीवन की दृढ़ता और स्थिरता के परिणामस्वरूप जापान विगत दो शताब्दियों में दो महान् क्रांतियों के समक्ष टिक सका और अपने परम्परागत सामाजिक संगठन को बनाये रख सका। अतः जापान के वर्तमान राजनीतिक संगठन को उसकी ऐतिहासिक परम्परा एवं वर्तमान सामाजिक एवं आर्थिक स्थितियों के संदर्भ में समझा जा सकता है।[2]

---

1 "The contrast between the new and the old may, at first glance, appear to have a confusing and unsettling effect yet, throughout their history the Japanese have shown an aptitude for assimilation and adaptation, and to day the East and the West, the new and the old, find their meeting point in Japan, fused in a unique harmony "—Public Information Bureau, Ministry of Foreign Affairs Japan, *The Japan of To Day, 1967* p 7

2 'This aptitude stems from the History and Geography of Japan which have made the Japanese an unusually homogeneous people Undistur

# १ समाजशास्त्रीय तत्त्व

## ( Sociological Factors )

**भौगोलिक स्थिति—**जापान को 'पूव का इगलैंड' ('England of the East') कहा जाता है। कारण यह कि इगलैंड की भाँति जापान एशिया महाद्वीप के सुदूर पूव मे चारो ओर समुद्र से घिरा हुआ देश है। यह महाद्वीप की मुख्य भूमि से अलग है तथा छोटे द्वीपो के अतिरिक्त जापान म चार मुख्य द्वीप हैं—होकेडो, होशू, शिकोक् और क्युशु। यह ४५° और ३०° अक्षाश के बीच विस्तृत है। यह उत्तर से दक्षिण तक १५०० मील म फैला हुआ है। वत्त मान काल मे इसका क्षेत्रफल १४२,७२६ ५ वगमील है। द्वितीय महायुद्ध के बाद इसका क्षेत्रफल ४५ प्रतिशत घट गया क्योकि इसके अधीनस्थ लगभग सारा सामुद्रिक क्षेत्र छीन लिया गया। इसका क्षेत्रफल सयुक्त राज्य अमेरिका का $\frac{1}{20}$, भारत का $\frac{1}{8}$ और ब्रिटेन का डेढ गुना है। चूँकि यह चारो ओर समुद्र से घिरा हुआ है इसलिए इसका समुद्री तट सयुक्त राज्य अमेरिका के तट से भी दुगुना है। यह १७ हजार मील से भी अधिक है। इगलैंड की भाति इसकी स्थिति व्यापारिक मार्गों की दृष्टि से बडी महत्त्वपूण है। वहा पर विश्व के दो प्रमुख सामुद्रिक व्यापार माग मिलते हैं, जो उसे यूरोप, दक्षिण एशिया और उत्तरी अमेरिका को जोडते हैं। इसकी सामुद्रिक स्थिति ने इसकी सुरक्षा, राष्ट्रीय एकता तथा सास्कृतिक अनन्यता मे भी योगदान दिया है।

जापान एक पवतीय देश है। सारा देश पवतो से छाया हुआ है। अत समतल तथा कृषि योग्य भूमि की इसमे कमी है। इसकी भूमि का केवल पाचवा भाग कृषि-योग्य है। नदियाँ छोटी तथा तेज धारावाली हैं और फलत नौकावाहन के योग्य नही हैं लेकिन इनसे विद्युत् पैदा किया जाता है। इनके तट टूटे फूटे है जिसके चलते बन्दरगाहो की सख्या अनगिनत है। इसके उत्तरी भाग मे ठडी धारा और दक्षिणी भाग म गरम धारा बहती है। इस प्राकृतिक देन के फलस्वरूप जापान मे मछली के व्यवसाय न मुख्य स्थान ले लिया है।

जापान शीतोष्ण ( Temperate ) भाग म बसा हुआ है। वर्षा काफी मात्रा मे होती है—४०" से १००" तक प्रतिवष। जलवायु सामान्य है और ऋतुएँ एक दूसरे से पृथक होती हैं। देश के उत्तरी भाग म काफी मात्रा मे बफ गिरती है।

---

bed by foreign invasion they developed institutions, customs and characteristics that have given them a strong sense of national identity and common *purpose* The strength and stability derived from these features of the national life had helped Japan to undergo two major revolutions in the last hundred years once in the late 19th century and again in the mid-20th century, without tearing it away from its traditional roots or pulling apart its social structure "—Ibid

देश मे १६२ ज्वालामुखी हैं। इनमे ५८ जीवित हैं। 'फ्यूजी' ज्वालामुखी जो सबसे बडा है, अभी सुप्ता अवस्था म है। जापान मे प्रतिवर्ष लगभग प द्रह सौ बार अर्थात् औसत प्रति तीन दिन पर एक बार भूकम्प होता है। ज्वालामुखी की बहुतायत के कारण जापान मे खनिज द्रव्यो मे भरे हुए गम झरने पाये जाते हैं।

प्राकृतिक दृष्टिकोण से जापान एक हरा भरा तथा सौन्दयपूर्ण देश है। सारा देश एक सुन्दर प्राकृतिक पाक के समान है।

**प्राकृतिक साधन**—जापान की दो तिहाई भूमि जगलो से ढकी हुई है। जगल कीमती लकडियो से भर हुए हैं। लकडी के रोजगार म जापान का विश्व मे एक मुख्यस्थान है।

सामुद्रिक स्थिति तथा ठडी और गरम धाराओ के कारण जापान मछली का सबसे बडा व्यवसायी देश है। मछली पकडना तथा मत्स्य-पालन ( Fish farming ) जापानियो का मुख्य पेशा हो गया। यहाँ तक कि देश की ७१ ७ प्रतिशत आबादी इस पेशा म लगी हुई है। मत्स्य पालन के क्षेत्र म जापान ने प्राविधिक तथा वैज्ञानिक दृष्टिकोण से अन्तर्राष्ट्रीय महत्त्व की स्थिति प्राप्त कर ली है।

जापान खनिज पदार्थों के मामले मे बहुत ही गरीब है। आधुनिक उद्योगो के लिए आवश्यक अधिकाश खनिज पदाथ इसके पास नही है। कोयला, लोहा, तेल आदि द्रव्य इसे बाहरी देशो से मँगाने पडत हैं।

विद्युत के मामले म जापान समृद्धशाली है। बडे शहर तथा शहरी क्षेत्र बिजली की रोशनी से जगमगाते रहते हैं। केवल ० २३ घरो म बिजली नही पहुच पायी है। १९६३ म २१३१ विद्युत् उत्पादन केन्द्र थे जिनमे १५५४ जल विद्युत् केन्द्र तथा ५७७ ताप केन्द्र ( Thermal Power Station ) जिनसे २६,१८१,००० किलोवाट बिजली पैदा होती थी, बिजली उत्पादन के क्षेत्र मे जापान का चौथा स्थान है।

**कृषि**—जापान की भूमि का केवल पाचवाँ भाग खेती के योग्य है। नदियो के डेल्टा प्रदेश म भूमि साधारण रूप से उपजाऊ है किन्तु अन्य प्रदेश बहुत ही कम उपजाऊ हैं। फिर भी खाद के प्रयोग, सघन खेती और कई प्रकार की फसल द्वारा जापान मे कृषि की पैदावार को काफी ऊँचे स्तर पर रखा गया है। फलत इस औद्योगिक भूमि मे खेती का महत्त्व कम नही हुआ है। अभी भी ३३ प्रतिशत आबादी खेती पर निर्भर करती है। लेकिन राष्ट्रीय आय केवल ८ ६ प्रतिशत भाग खेती से आती है। चावल देश की मुख्य पैदावार है। गेहू और जौ पैदा किये जात है। चरागाह की कमी का कारण पालतू पशुओ की कमी है।

**जनसख्या**—वर्त्त मान काल मे जापान की जनसख्या ९८,६१०,००० है। इस दृष्टि से इसका स्थान विश्व के देशो म सातवाँ है। केवल चीन, भारत, सोवियत रूस, सयुक्त राज्य अमेरिका, इ डोनिशिया और पाकिस्तान के बाद इसका स्थान आता है। जापान मे जनसख्या का घनत्व प्रतिवर्ग किलोमीटर २६६ है जो सिर्फ निदरलैंड (३४६) और बेल्जियम (३०१) से कम है। चूँकि जापान की बहुत कम भूमि खेती के योग्य है इसलिए वस्तुत इसकी आबादी का घनत्व विश्व के सभी देशो से अधिक है। प्रतिवर्गमील कृषि-योग्य भूमि पर घनत्व लगभग

२२ सौ व्यक्ति है। इसकी जनसंख्या में बड़ी तेजी से वृद्धि हो रही है। अनुमान लगाया जाता है कि १५ वर्षों में इसकी जनसंख्या १० करोड़ हो जायगी। जापान के बड़े शहरों में आबादी का घनत्व बहुत ही अधिक है। इस देश की जनसंख्या के सम्बन्ध में सबसे बड़ी विशेषता यह है, कि कृषि योग्य भूमि के अनुपात में यह बहुत ही अधिक है। जापान के राष्ट्रीय जीवन के इस महत्त्वपूर्ण तथ्य को इन शब्दों में रखा जा सकता है—"अत्यधिक बड़ी जनसंख्या और अत्यल्प भूमि।"[1]

उद्योग—वर्त्तमान शताब्दी में औद्योगिक क्षेत्र में जापान ने अत्यधिक प्रगति की है। आधुनिक जापान की कहानी इसकी आर्थिक व्यवस्था में क्रान्तिकारी परिवर्त्तन है। २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ में जापान में छोटे मोटे तथा कुटीर-उद्योग प्रचलित थे। लेकिन आज पूँजी-उत्पादक भारी उद्योग धन्धों की प्रधानता हो गयी है। द्वितीय महायुद्ध के दौरान में हुई क्षति की पूर्त्ति जापान ने बड़ी शीघ्रता से की और आज यह पुनर्निर्माण के युग से बहुत आगे निकल चुका है। देश में उच्च कोटि की वस्तुओं, औजारों, विद्युत् के सामानों, आवागमन एवं सचार के साधनों और रासायनिक सामग्रियों के उत्पादन ने जापान को आधुनिक विश्व के प्रगतिशील एवं विकसित राष्ट्रों की श्रेणी में ला दिया है।

धर्म—जापानियों का प्राचीन धर्म शिन्टोइज्म ( Shintoism ) था। वस्तुतः यह कोई धर्म नहीं था, बल्कि राजपरिवार में यह जनता की आस्था की अभिव्यक्ति थी। यह सम्राट और उसके परिवार के पूर्वजों की पूजा थी। इसे द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान में राजधर्म के रूप में अपनाया गया था। लेकिन आज इस धर्म का स्थान नगण्य हो गया है। बौद्धधर्म जापानियों का मुख्य धर्म है। 5½ करोड़ जनता इस धर्म का अनुयायी है। इस धर्म का प्रवेश जापान में छठी शताब्दी में भारत द्वारा चीन और कोरिया के माध्यम से हुआ। इसने केवल जापान के धार्मिक जीवन को ही आच्छादित नहीं किया, बल्कि देश की संस्कृति, साहित्य और कला के विकास में भी इसका महान् योग रहा। इसाई धर्म जापान का अन्य प्रधान धर्म है। इसके अनुयायियों की संख्या 6½ लाख है। इसका प्रचार १५४९ में सेन्ट फ्रांसिस जेवियर ने किया। शुरू में इसका विकास बहुत तेजी से हुआ, लेकिन 2½ सौ वर्षों तक इसपर प्रतिबन्ध लगा दिया गया जिस कारण इसका विकास अवरुद्ध हो गया। कन्फ्यूशियन ( Confucianism ) धर्म का प्रवेश जापान में छठी शताब्दी में हुआ। द्वितीय महायुद्ध तक जापानी विचारधारा तथा व्यवहार पर इसका बहुत प्रभाव रहा। अब इसका प्रभाव बहुत घट गया है। वस्तुतः यह धर्म नहीं, बल्कि धार्मिक उपदेशों का सकलन है। जापानी धर्म-निष्ठ होते हैं, लेकिन उनमें तीव्र धार्मिक भावना की कमी है। उनमें धार्मिक सहिष्णुता तथा धर्म के प्रति उदासीनता की भावना पायी जाती है। राज्य को धर्म से पृथक रख कर एक धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना की गयी है। संविधान की धारा २० में कहा गया है "धर्म की स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति सबको की जाती है। कोई भी धार्मिक सगठन न तो राज्य से

---

1 'The elementary fact of Japan's national life can be stated succinctly as too many people on too little land the nation is virtually bursting at it seams "—C Yanaga *Japanese People and Politics* P 20

कोई विशेष सुविधा ही प्राप्त करेगा और न किसी राजनीतिक शक्ति का प्रयोग ही करेगा। किसी भी व्यक्ति को किसी धार्मिक कार्य, उत्सव, संस्कार अथवा अनुष्ठान मे भाग लेने के लिए बाध्य नही किया जायगा। राज्य तथा उसके अवयव धार्मिक शिक्षा अथवा अन्य किसी धार्मिक कार्यकलाप से दूर रहेंगे।"[1]

**संस्कृति**—जापानियो की अपनी परम्परा तथा संस्कृति है। उन्होंने समय-समय पर परिवर्तनो के बावजूद अपनी संस्कृति को सजोये रखा है। साथ-ही उन्होंने व्यक्तिगत तथा सामाजिक रूप मे बाह्य-संस्कृतियो के तत्त्वो को अपनी संस्कृति मे बिना विरोध के मिला लिया है। फलत जापानियो की संस्कृति में प्राचीनता के साथ आधुनिकता का समन्वय हो गया है।

**शिक्षा**—शिक्षा के क्षेत्र मे जापान बहुत ही आगे है। वहा शिक्षा शत-प्रतिशत है। आधुनिक शिक्षा के संगठन तथा सिद्धान्तो को दो मौलिक विधियो मे उल्लिखित किया गया है—शिक्षा की मौलिक विधि ( The Fundamental Law of Education) और विद्यालय शिक्षा विधि ( The School Education Law ), इन विधियो के अनुसार शिक्षा का उद्देश्य "मानवीय अधिकारो को दृष्टि म रखते हुए एक शान्तिपूर्ण तथा प्रजातान्त्रिक राज्य और समुदाय म आत्म विश्वस्त नागरिको को पैदा करना है।"[2] जापान मे व्यक्तिगत गौरव, सत्यनिष्ठ एव शान्तिपूर्ण नागरिको का विकास तथा उच्चकोटि का वैयक्तिक पर विश्व-व्यापी संस्कृति की स्थापना को शिक्षा का आधार माना गया है। सभी नागरिको को शिक्षा प्राप्ति का समान अवसर प्राप्त होता है।

**राष्ट्रीय राज्य**—"जापान सदा से ही एक राष्ट्रीय राज्य ( Nation-State ) रहा है। कम से-कम दो हजार वर्षों के उसके इतिहास से पता चलता है कि वह एक अविच्छिन्न राष्ट्र रहा है। यही एक ऐसा देश है जहा भूमि तथा मूल जाति के आधार पर आन्तरिक झगडे कभी नही हुए और बाहर से आनेवाले भी बडी तेजी से जापानी राष्ट्र मे घुल-मिल गये।"[3] लगभग २५ सौ वर्ष पूर्व से आज तक जापान एक राष्ट्र के रूप मे रहा है। जापानियो ने

---

1 Freedom of religion is guaranteed to all No religious organisation shall receive any privileges from the State, nor exercise any political authority

No person shall be compelled to take part in any religious act, celebration, rite or practice

The State and its organs shall refrain from religious education or any other religious activity "—Art 20, The Constitution of Japan

2 "A central concept in Japanese education to day is 'to produce the self reliant citizens of a peaceful and democratic state and community with a respect for human rights —*The Japan of To Day*, op cit PP 71 72

3 "In a sense Japan has always been a national state with interuption, it has been a nation of one people through more than two thousand years Not one among the Empires of Europe and Asia escaped internal territorial and racial conflict, but Japan did "—Elizabeth Victor and A Velen (Ed), *The New Japan, P 20*

अपनी मूल राष्ट्रीय एकता को मामा म आना और मामाय जीवन शैली स बना रखा है। फलत सारा राष्ट्र एक सावयव ( Organism ) के समान है। जापान की राष्ट्रीय एकता एव दृढ़ता अद्वितीय है। इसका राष्ट्रीय एकता म मुख्य कारण है, जैसे, जापानियो का सदियों म पितृ प्रधान, धमतान्त्र और ग्राम समाज, मामा म अगाध रहना, सबो जापानी धर्मों के अनुसार आत्मत्याग का प्रसार, परिवार एव राष्ट्र के प्रति भक्ति तथा सार्वजनिक हितो को व्यक्तिगत हितो के ऊपर समझना, देश की विदेशी आक्रमणों स रक्षा, दल की आर्थिक दशा, और जापान का प्राय सुदृढ़ शासन के अधीन रहना।

साराश म, जापान एक प्राचीन राष्ट्र है साथ-ही यह आधुनिकतम तथा प्रगतिशील राष्ट्र भी है। इसका स्थान विश्व के विकसित राष्ट्रो म आता है।

## २ जापानी राजनीतिक विचार तथा संविधान
## ( Japanese Political Thought and the Constitution )

जापान की संस्कृति की भाँति वहाँ की राजनीतिक विचारधारा भी प्राचीनता और आधुनिकता का अपूर्व सम्मिश्रण है। जापान के राजनीतिक विचारा म विभिन्न तत्वो—प्राचीन और आधुनिक, पूर्वीय और पाश्चात्य—का मेल है। इसके राजनीतिक विचार पर बौद्ध, कन्फ्यूशियन, शिन्टो और ईसाई धर्मों का प्रभाव पड़ा। गत शताब्दी के मध्य से वहाँ सभी राजनैतिक वादो का भी प्रभाव बढ़ रहा है।[1] इसका परिणाम यह हुआ है कि जापान म पुराने और नये राजनीतिक विचारो तथा परम्पराओ का ताल मेल हो रहा है। राजनीतिक प्रजातन्त्र का सामन्ती निष्ठाओ, स्वतन्त्र व्यापार का अत्यधिक बडे पैमाने के एकाधिकारी उद्योगो और मार्क्सवाद के विभिन्न रूपो का पुराने और अच्छे दिनो के लिए मेल हो रहा है।[2]

जापानी राजनीतिक जीवन को निम्नलिखित विचारधाराओ ने प्रभावित किया है —

**(i) समाज और राज्य में अन्तर नहीं**—जापानी समाज और राज्य म अन्तर नही करते। वे दोनो को एक ही समझते हैं तथा शासन को मानव के हित के लिए आवश्यक मानते हैं। फलत उनके अनुसार राज्य का कार्य क्षेत्र असीमित तथा काफी व्यापक होता है। इस प्रकार जापानी राज्यवाद (Statism) मे विश्वास करते हैं। इसी कारण वहाँ व्यक्तिवाद (Individual) का प्रभाव नही के बराबर देखने को मिलता है।

**(ii) राजनीतिक चेतना का निम्न स्तर**—जापान म जनसाधारण राजनीतिक मामलो मे कम रुचि लेते है। वे साधारणत राजनीतिक प्रश्नो पर यदा-कदा ही वाद विवाद करते

1 Japanese political ideas are compounded of various and sundry ingradients both ancient and modern, both oriental and occidental Since the middle of the 19th century the Japanese have been exposed to all the isms that the world has known "—C Yanaga, op cit, P 31

2 'The new Japan is fermenting a mesh of new ideas and *old customs* It is mixing political democracy with feudal loyalties, free enterprise with giant monopolies and several shades of Marxism with a hankering for the good old days "—Elizabeth and Victor A *Velen (Ed), op cit P 40*

हैं। विगत वर्षों मे समाजवादी तथा साम्यवादी दलो के प्रभाव के कारण जनता मे राजनीतिक चेतना आ रही है तथा वे राजनीतिक प्रश्नो मे अधिक रुचि लेने लगे हैं।

(iii) **सामाजिक सगठन के लिए नमूने के रूप में परिवार** (The family as a model for social organization)—जापान मे सामाजिक सगठनो के लिए परिवार को नमूना माना जाता है। जिस प्रकार का सम्बन्ध परिवार मे रहता है, उसी प्रकार का सम्बन्ध सामाजिक, आर्थिक तथा व्यावसायिक समूहो मे पाया जाता है। इन सगठनो मे परिवार की भाँति एक ओर तो सत्ताधारी व्यक्तियो के अपने अधीन व्यक्तियो के प्रति दायित्व तथा कर्त्तव्य होते है जिन्हे वे पिता के समान निभाते हैं और दूसरी ओर साधारण व्यक्ति अपने बडो के प्रति निष्ठा रखते है और उनकी आज्ञाओ का पालन करते हैं। जापान मे अधिकार प्राप्त व्यक्ति को 'ओयाबून' (Oyabun) और अधीनस्थ को 'कोबून' (Kobun) कहते हैं। अत सत्ताधारी तथा उसके अधीनस्थ व्यक्तियो के समूह को 'ओयाबून—कोबून सम्बन्ध', कहते हैं। इसके अनुसार किसी भी सगठन मे अधीनस्थ व्यक्ति स्वामी की आज्ञा का यथासम्भव पालन करता है। राजनीतिक क्षेत्र म भी इस परम्परागत सम्बन्ध का व्यापक प्रभाव पडा है। इस प्रकार जापानियो के जीवन के हर क्षेत्र मे उनके पारस्परिक सम्बन्धो को निर्धारित करने के लिए परिवार को आदर्श के रूप मे स्वीकार किया गया है।[1]

(iv) **सम्राट का स्थान**—जापान के राजनैतिक जीवन म सम्राट का महत्त्वपूर्ण स्थान है। जापानी सम्राट और उसके वश को दैवी मानते हैं। उन्हे इस बात का गर्व है कि उनका राजवश ससार म सबसे पुराना है। उन्हे यह भी विश्वास है कि जापानी साम्राज्य सदा ही सम्राट के वश द्वारा शासित होगा। उनका यह भी विश्वास है कि सम्राट ईश्वरीय इच्छा के अनुसार देश प्रशासन करता है। अत वे उसकी ईश्वर की तरह पूजा करते हैं। जापान मे सम्राट राष्ट्र रूपी वृहत् परिवार का पिता-तुल्य मुखिया है। राज्य के कानूनो और आज्ञाओ का आधार माता पिता के प्रति कर्त्तव्य की भावना और सम्राट के प्रति निष्ठा के कारण जापान मे व्यक्तिवाद का विकास नहीं हो सका।[2]

सम्राट की स्थिति की धारणा एक प्राचीन सिद्धान्त 'कोकुताई' (Kokutai) पर आधारित है। इस सिद्धान्त म मुख्यत तीन विचार सम्मिलित हैं—

---

1 The family is looked up as the model for other social groupings, including the largest and most extensive, namely, the nation-State In social groupings of this type, persons of authority assume obligations and manifest attitudes towards their sub-ordinates much as if they were foster-parents, and conversely the sub-ordinates behave dutifully and hold feelings of great personal loyalty towards their superiors "—N Ike, *Japanese Politics*, P 26

2 'With the Emperor considered as patriarch and the nation one large family, political obligation ultimately vested on filial piety ,Since loyalty and filial piety made constant demands on the individual there was little room under the Japanese myth system for individualism' —*Ibid P 41*

(क) जापानी राज्य अनोखा है जिसमे पश्चिमी देशो की भाँति आधुनिक बनाने पर भी प्रजातन्त्रीय प्रणाली और आदर्शों को अपनाना आवश्यक नही।

(ख) सम्राट पिता के समान है जो अपनी सन्तान को प्यार करता है।

(ग) आरम्भ मे सम्राट का परिवार आया और आगे चलकर उसके वंशज ही सम्राट के प्रजाजन हो गये। अत सम्राट राष्ट्ररूपी वृहत् परिवार का पिता-तुल्य मुखिया है।

(v) **हिंसा की परम्परा** ( The Tradition of Violence )—जापान के राजनीतिक जीवन मे हिंसा की परम्परा पायी जाती है। शुरू मे वहाँ सामन्ती प्रथा का प्रचलन था। इस प्रथा के अन्तर्गत युद्ध करने वाला वर्ग बल और हिंसा का प्रयोग करता था। मेजी युग के प्रारम्भ मे युद्ध करनेवाले इस वर्ग का अन्त हुआ। लेकिन उसकी हिंसात्मक परम्परा आधुनिक काल मे भी जारी रही। वर्त्तमान शताब्दी मे हुए सभी सैनिक विद्रोहो मे हिंसा और राजनैतिक कत्लो का प्रयोग हुआ। साम्यवादियो के बढते प्रभाव के कारण राजनीतिक जीवन मे हिंसा का प्रयोग खुल कर किया जाने लगा है। जापानी डायट के अन्दर भी सदस्यो मे तनावपूर्ण स्थिति तथा हिंसात्मक कार्यवाहियो की घटनाएँ पायी जाती है। वहाँ ससदीय पद्धति के प्रचलन के बावजूद सवैधानिक सरकार को पलटने के लिए साधारणत दो गैर सवैधानिक तथा हिंसात्मक तरीको को अपनाया जाता है। वे तरीके है—जनप्रदर्शन (Demonstrations) और आतकवाद (Terrorism)। १९०५ ई० मे पोर्ट्समाउथ सधि के विरुद्ध जलियो मे हुए जन प्रदर्शनो और १९१८ ई० मे चावल के लिए लूटमार ( Rice Riots) ने तत्कालीन मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया। आतकवादी प्रथा के अन्तर्गत हम राजनैतिक कत्लो का प्रयोग आम तौर से पाते है। कभी कभी तो कत्लो के अत्यधिक प्रयोग के कारण जापान के शासन को 'कत्ल द्वारा शासन' (Governmemt by Assassination ) कहा जाता है।[1]

(vi) **राजनीतिक और धर्म का समन्वय**—जापान मे शासन का आधार धर्मतन्त्र रहा है। वहाँ 'शिण्टो' नामक राजधर्म का प्रभाव जापानी जीवन पर बहुत दिनो से रहा है। सच्चे अर्थ मे यह कोई धर्म नही, बल्कि सम्राट और उसके परिवार के पूर्वजो की पूजा है। इस धर्म के अनुसार शासन और धर्म मे कोई अन्तर नही माना जाता। जापानियो के जीवन मे इसके प्रभाव के कारण वे राजनीति को धर्म से अलग नही कर पाते। राजनीति पर धर्म के प्रभाव का यह भी कारण है कि बौद्ध धर्म और कन्फ्यूशियन धर्म के माध्यम से बाहरी देशो के कानूनो और शासन पद्धतियो का जापान मे प्रवेश हुआ।

---

1 " In Japan, two important extra Parliamentary devices have been used to hasten the fall of Cabinets These are popular demonstration and terrorism Assassination has been a commonly used political weapon from the beginning of Japanese history Assassination became so conspicuous a political technique in Japan in 1930 S that one knowledgable foreign observer wrote a description of the political system under the title, Government by Assassination "—Theodore Mc Nelloy, *Contemporary Government of Japan P 89*

सारांशत जापान का संविधान तथा राजनीतिक जीवन विशिष्ट राजनीतिक विचार धाराओ से प्रभावित है। इनमे राज परिवार की सर्वोच्च तथा दैवी स्थिति, पैतृक सिद्धान्त का राजनैतिक जीवन पर प्रभाव, राज्य का सर्वव्यापी रूप, राजनीतिक चेतना का निम्नस्तर तथा हिंसा की परम्परा इनमे उल्लेखनीय है।

## ३ जापानी संविधान के अध्ययन का महत्त्व

## ( Importance of the Study of the Japanese Constitution )

जापान की शासन प्रणाली का महत्त्व कई कारणो से है, जिनके चलते इसका अध्ययन करना आवश्यक है। इन कारणो मे निम्नलिखित विशेष रूप से उल्लेखनीय है—

(1) **जापान एक महत्त्वपूर्ण राष्ट्र है**—यद्यपि जापान द्वितीय श्रेणी का राष्ट्र है फिर भी इसकी गणना विश्व के अग्रणी, महत्त्वपूर्ण एव विकसित राष्ट्रो मे की जाती है। इसकी महत्त्वपूर्ण स्थिति के कई कारण है। पहला, जापान एक प्राचीन राष्ट्र है। इसकी सभ्यता, संस्कृति एव परम्पराएँ सदियो पुरानी हैं, जिन्हे जापानियो ने आजतक बनाये रखा है। दूसरा, प्राचीन राष्ट्र होते हुए भी जापान आधुनिकतम राष्ट्रो म एक है। इसमे प्राचीनता के साथ आधुनिकता का अद्भुत समन्वय किया है। एक ओर इसने अपनी प्राचीन सभ्यता और संस्कृति को सुरक्षित रखा है, तो दूसरी ओर इसने बडी तेजी स विज्ञान और तकनीकी क्षेत्र मे आधुनिकता को अपनाया। आज इसने औद्योगिक क्षेत्र मे इतनी अधिक प्रगति की है कि छोटी स छोटी और बडी मे बडी आधुनिक वस्तुओ का उत्पादन कर रहा है। छोटी मशीनो तथा बडे उद्योगो के विकास के चलते जापान को ससार के चोटी के राज्यो मे गिना जाने लगा है। उसने औद्योगिक और व्यापारिक क्षेत्रो मे पश्चिम के अग्रणी देशो को गम्भीर चुनौती दी है। अपने औद्योगिक विकास के द्वारा उसने विशाल जनसख्या के काम की समस्या को बडे आसानी से सुलझा लिया है। इस दृष्टिकोण से वह भारत के लिए आदर्श प्रस्तुत करता है। तीसरा, सिर्फ विज्ञान और उद्योग के क्षेत्र मे ही नही, बल्कि राष्ट्रीयता के विकास के दृष्टिकोण से भी जापान अन्य एशियाई देशों के लिए अनुकरणीय रहा है। वर्त्तमान शताब्दी मे जापान के इतिहास ने एशिया के गुलाम देशो मे राष्ट्रीय भावना के विकास म काफी प्रभावकारी काम किया है। १९०५ ई० मे जापान ने रूस जैसे बडे यूरोपीय राष्ट्र को हराया। इस घटना का एशिया के देशो, खासकर भारत, मे चल रहे राष्ट्रीय आन्दोलनो पर प्रभाव पडा। एशियावासियों ने यह महसूस किया कि राष्ट्रीय एकता और दृढता से बडी-से-बडी शक्ति का सामना किया जा सकता है। फलत उनम राष्ट्रीयता और एकता की भावना का विकास हुआ और राष्ट्रीय आन्दोलनो की बडी तेजी से प्रगति हुई। चौथा, सैनिक दृष्टिकोण से जापान सदा ही एक महत्त्वपूर्ण राष्ट्र रहा है। उग्र राष्ट्रवाद, आक्रामक तथा विस्तारवादी नीतियो के कारण जापान ने पूर्वी एशिया के बडे-से-बडे क्षेत्र को सैनिक बल से अपने अधीन करने की कोशिश की है। उसने चीन तथा दक्षिण पूर्वी एशिया के राष्ट्रो पर हमला कर कई बार अपने साम्राज्य के विस्तार करने का प्रयास किया। द्वितीय महायुद्ध के दौरान म उसका साम्राज्य बहुत अधिक विस्तृत हो गया था। सैनिक शक्ति के दृष्टिकोण मे वह किसी भी राष्ट्र से अधिक शक्तिशाली समझा जाता था। द्वितीय महायुद्ध

के बाद उसकी सैनिक शक्ति तहस नहस हो गयी, जैसा उसके पूर्व वह विश्व के सर्वाधिक शक्तिशाली राष्ट्रो की प्रथम पक्ति मे था।

(ii) विशिष्ट शासन व्यवस्था—ब्रिटेन की भाँति जापान मे एक विशिष्ट प्रकार की शासन प्रणाली अपनायी गयी है। यहाँ की शासन-व्यवस्था को 'ताजधारी गणतन्त्र' (Crowned Republic) कहा जा सकता है। ब्रिटेन की तरह यहाँ भी राज्य का अध्यक्ष सम्राट् होता है। प्राचीन काल म वह सर्वेसर्वा था लेकिन आज केवल वह नाममात्र का प्रधान रह गया है और ब्रिटिश क्राउन की तरह एक सस्था है। ब्रिटेन के सम्राट की भाँति जापान मे भी सम्राट के लिए गहरी और व्यापक आदर की भावना प्रचलित है। इस प्रकार आज के प्रजातान्त्रिक युग म जापान म राजतन्त्र का प्रचलन है। ब्रिटेन की भाँति यहाँ भी राजतन्त्र और प्रजातन्त्र का अनोखा समन्वय है।

(iii) प्राचीन ससदीय पद्धति—जापान म भारत की तरह ससदीय पद्धति की सरकार पायी जाती है। वस्तुत एशिया म जापान ही सबसे प्राचीन देश है जहाँ ससदीय पद्धति को सर्वप्रथम अपनाया गया।[1] जापान की डायट और अन्य ससदीय सस्थाओ का इतिहास एशिया मे सबसे प्राचीन है। जापान मे डायट की स्थापना सन् १८९० ई० म हुई थी जब कि भारत मे तथा अन्य एशियाई देशो मे इस प्रकार की सस्थाओ की स्थापना की माँग शुरू हुई थी। इस देश मे ससदीय व्यवस्था की स्थापना यूरोपीय देशो के प्रभाव के अन्तर्गत हुआ था। इस प्रकार जापान और भारत म ससदीय सस्थाओ की स्थापना के पीछे यूरोपीय देशो का प्रभाव रहा है।

(iv) जापानी शासन व्यवस्था पर विभिन्न देशों का प्रभाव—ब्रिटेन के अलावे जापान की शासन-व्यवस्था पर अन्य देशो का भी प्रभाव पडा है। इन देशो म जर्मनी, फ्रास, सयुक्त राज्य अमेरिका, रूस और चीन विशेष रूप से उल्लेखनीय है। द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व जापान की न्यायपद्धति और स्थानीय शासन पर जर्मनी और फ्रास का गहरा प्रभाव पडा था। द्वितीय महायुद्ध मे जापान की हार के बाद उसकी शासन-व्यवस्था पर सयुक्त राज्य अमेरिका का सबसे अधिक प्रभाव पडा। जापान की वर्त्तमान प्रजातान्त्रिक पद्धति के निर्माण मे अमेरीकी राजनीतिज्ञो का मुख्य हाथ रहा है। नागरिक अधिकारो की गणना और वर्त्तमान न्याय पद्धति अमरीकी सविधान से विशेष रूप से प्रभावित है। पडोसी देशो मे सोवियत रूस और चीन के प्रभाव भी कम उल्लेखनीय नही है। इन देशो के प्रभाव के चलते ही जापान मे साम्यवादी तथा समाजवादी राजनीतिक दलो तथा विचारधाराओ का विकास हुआ है। इस प्रकार व्यापक दृष्टिकोण से जापान के राजनीतिक जीवन तथा सविधान पर पूँजीवादी और साम्यवादी दोनों गुटो के देशो का प्रभाव पडा है।

---

1 "Japan has the longest history of parliamentary Government in all of Asia The Imperial Diet was created in *1890* as a *result* of a popular movement extending over saveral decades which called for the esta blishment of parliamentry Government"—G M Kahin (Ed), *Major Governments of Asia, P 170*

(५) **संविधान में अनूठापन**—जापानी संविधान में कुछ ऐसी बातों का हम समावेश पाते हैं जो अन्य देशों में नहीं पायी जाती है। इनमें कुछ उल्लेखनीय तथ्य यों हैं। पहला, यद्यपि जापान में संसदीय शासन-व्यवस्था है, फिर भी सभी मन्त्रियों को डायट का सदस्य होना अनिवार्य नहीं है, केवल कम-से-कम आधे मन्त्रियों को डायट का सदस्य होना चाहिए। दूसरा, संसदीय देशों के विपरीत जापान में द्वितीय सदन का संगठन निम्नसदन की भाँति प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता है। तीसरा, जापान के सम्राट को संविधान द्वारा इतना शक्तिहीन बना दिया गया है कि उसकी स्थिति इंगलैंड के सम्राट से भी कमजोर हो गयी है। न तो मन्त्रिमंडल के निर्माण में और न तो शासन के सम्बन्ध में ही उसे कोई अधिकार प्राप्त है। चौथा, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति और पदच्युति के सम्बन्ध में जनता को भी अधिकार दिया गया है। संविधान में यह व्यवस्था की गयी है कि 'सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति प्रजाजनों द्वारा, इनकी नियुक्ति के पश्चात् होनेवाले प्रतिनिधिसदन के सदस्यों के सामान्य निर्वाचन के समय तथा इसके उपरान्त प्रति दस वर्ष के पश्चात् पुनर्निरीक्षित (Review) की जायगी। अगर मतदाताओं की बहुसंख्या किसी न्यायाधीश के निष्कासन (Dismissal) का समर्थन करेगी तो उसका पद च्युत कर दिया जायगा।'

(६) **भारतीय विद्यार्थियों के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण**—जापान की शासन प्रणाली का अध्ययन के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण है। पहला, भारत और जापान का प्राचीन काल से ही निकटतम सम्बन्ध रहा है। जापान में बौद्ध धर्म भारत से ही गया। साथ ही भारतीय सभ्यता और संस्कृति का भी प्रभाव जापान पर पड़ा। आज भी जापानी बौद्धों के लिए भारत एक धार्मिक तीर्थस्थान है। दूसरा, भारतीय और जापानी संविधानों के मौलिक आदर्शों में बहुत कुछ साम्यता है। भारतीय संविधान के नीति निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गयी है कि अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में वह शान्ति, मैत्री तथा न्याय के सिद्धान्तों का अनुसरण करेगा। जापानी संविधान भी यह उपबंधित करता है कि वह अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को हल करने में बल का प्रयोग नहीं करेगा तथा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शान्ति और मैत्री का अनुपालन करेगा। जापानी लोगों ने अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए युद्ध के सार्वभौम अधिकार को वैधानिक रूप से सदा के लिए त्याग दिया। इस प्रकार मूलतः एक सैनिकवादी राष्ट्र होते हुए भी जापान ने भारत की शान्तिवादी और अहिंसापूर्ण परम्परा को अपनाया है। तीसरा, दोनों देशों की शासन पद्धति में मौलिक समानता है। जापान में संसदीय शासन-व्यवस्था को अपनाया गया है। भारत में भी यही शासन-व्यवस्था है। दोनों में अन्तर केवल यह है कि जापान में संवैधानिक राजतन्त्र है जब कि भारत में पूर्ण जनतन्त्र। चौथा, दोनों देशों के संविधानों में नागरिकों के मूल अधिकारों की चर्चा की गयी है। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि जापान का संविधान भारतीय संविधान से कहीं आगे है। वह सोवियत रूस के संविधान की भाँति नागरिकों को काम पाने का अधिकार भी देता है, जब कि भारतीय संविधान में इस अधिकार की व्यवस्था नहीं की गई है। पाँचवाँ, जापान तथा भारत की आर्थिक समस्याओं में बहुत-कुछ समानता है। जापान की जनसंख्या उसके क्षेत्र के दृष्टिकोण से बहुत अधिक है। साथ-ही उसके पास कृषि-योग्य भूमि की भी कमी है। लेकिन उसने अपनी आर्थिक समस्याओं को बड़ा सुगमता से सुलझा लिया है। इस हेतु उसने उद्योगों का विकास किया है तथा सघन कृषि के तरीकों को अपनाया है। भारत भी अपनी आर्थिक एवं खाद्य-समस्या को सुलझाने के लिए इन तरीकों को अपना सकता है। इस सम्बन्ध में वह जापान से बहुत-कुछ सीख सकता है।

# अध्याय : २

## ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

## ( Historical Background )

प्रत्यक सविधान की जड अतीत के गभ मे छिपी हुई है। जापान का सविधान इसका अपवाद नही। यद्यपि वहाँ एक नये सविधान का निर्माण किया गया है, फिर भी वह प्राचीन परम्पराओ और सस्थाओ के प्रभाव से मुक्त नही है। अत वत्तमान सविधान के समुचित ज्ञान के लिए उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का ज्ञान आवश्यक है। अध्ययन की सुविधा के दृष्टिकोण से जापान के सर्वधानिक विकास को चार भागों म बाटा जा सकता है—(1) पूव-सामतिक काल ( Pre-Feudal Era ), (11) सामतिक काल ( Feudal Era ), (111) उत्तर-सामतिक काल ( Post-Feudal Era ), और (1v) नवीन सविधान का निर्माण-काल ( Period of Framing of the New Constitution )।

### १. पूर्व-सामन्तिक काल

जापान का प्रारम्भिक इतिहास कल्पना और अनुमान पर आधारित है। इसका कोई लिपि-बद्ध तथा विश्वसनीय इतिहास नही मिलता है। इसके राजनैतिक तथा सवैधानिक इतिहास का सुसबद्ध विवरण केवल ८ वी शताब्दी से मिलता है।

पूर्व-सामतिक काल के पूवार्द्ध म राजनैतिक सगठन मातृमूलक जातियो की व्यवस्था पर आधारित था। इसका स्वरूप पूर्णरूप से देशीय तथा प्रारंभिक था। उन दिनो भी सम्राट के पद का उदय हो चुका था। लेकिन उसे कोई विशेष अधिकार प्राप्त नही था। वह अपने अधिकारों का प्रयोग विविध जातियो के माध्यम से करता था।

जापानी इतिहास और परम्परागत कथाओ के अनुसार सम्राट जिम्मू ने जापानी साम्राज्य की नीव डाली थी। वह देश का सर्वोपरि शासक, सेनापति और धार्मिक गुरु था। उसके वंश का शासन ७ वी शताब्दी के मध्य तक रहा।

६४५ ई० मे जापान म नवीन राजनैतिक इतिहास का प्रारम्भ हुआ, जब कि शासन-व्यवस्था म मौलिक परिवत्तन हुए। इस वष शासन मे महान् सुधार हुए, देश मे एक नया सविधान लागू हुआ, तथा शासन प्रणाली म पितृसत्तात्मक सगठन ( Patriarchal System ) से राज्य का रूप ग्रहण कर लिया। इस सुधार को 'टायका सुधार' ( The Restoration of Taika ) कहते हैं। यह युग ६४५ ई० से ११८५ तक रहा। इसे पूव-सामन्तिक काल का उत्तरार्द्ध कहा जाता है।

७ वीं शताब्दी में जापान में महान् सुधारों का कारण पड़ोसी चीन का प्रभाव था। उन दिनों चीन वैभव, ज्ञान एवं राजनैतिक संगठन में काफी आगे बढ़ा हुआ था। जापानी चीन की प्रगति और सम्मान से आश्चर्यचकित थे। उन्होंने उससे काफी प्रेरणा ग्रहण की और अपने देश को उसी की भाँति संगठित और शक्तिशाली बनाने की आकांक्षा करने लगे। चीनी विचारों एवं संस्थाओं को व्यवहार में लाने की दिशा में राजकुमार शोटोकू ने पहले पहल कदम उठाया। उसने ६४५ ई० में १७ धाराओं का एक संविधान लागू किया। इस संविधान के महत्व के बारे में प्रो० यानगा ने लिखा है कि निःसन्देह जापान के राजनीतिक विकास में यह एक अत्यन्त महत्व की घटना है। इस आलेख में एक ऐसी लिखित कानून के निर्माण का प्रथम जापानी प्रयास निहित है जो सरकारी प्रशासन के आचरण के सम्बन्ध में देश का मौलिक कानून हो सके। प्रशासक कर्मचारियों के आचरण के लिए इसमें कुछ ऐसे नैतिक तथा राजनैतिक नियमों की व्यवस्था की जो बौद्ध, कन्फ्यूशियन तथा शिन्टो विचारों पर आधारित थे। उसमें निहित सिद्धान्तों तथा उपदेशों का रूप विधि तथा नैतिक शिक्षाओं के मिश्रण या संश्लेषण का था।"[1] इस संविधान के बाद कई शताब्दी तक इस दिशा में सुधार होते रहे। अन्ततः सारे देश के लिए एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना हुई। विधि सम्बन्धी संहिताओं की एक विस्तृत व्यवस्था की गयी। विविध जातियों की शक्ति को कमकर राजनीतिक शक्ति का केन्द्रीकरण किया गया। देश के विविध भागों में प्रान्तीय तथा जिला स्तरीय प्रशासकों की नियुक्ति की गयी। भूमि-व्यवस्था का राष्ट्रीयकरण किया गया और सेना को सम्राट के अधीन कर लिया गया। जापान ने चीन की लोक-सेवा-व्यवस्था को भी लागू किया जिसका उद्देश्य प्रशासन में सुधार लाना था। थोड़े में, इन सुधारों का उद्देश्य देश में एक शक्तिशाली राजतन्त्रीय शासन-व्यवस्था की स्थापना करना था। इस व्यवस्था के बारे में यानगा ने लिखा है कि "नवीन व्यवस्था के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति बड़ी उन्नत हो गयी थी, क्योंकि अब उसमें तीन प्रकार की शक्तियाँ निहित थी। वही राष्ट्र का सर्वोच्च धर्मगुरु था, वही देश तथा देशवासियों का सर्वोच्च शक्तिधारी शासक था तथा वही राष्ट्रीय सेना का सर्वोच्च अध्यक्ष था।"[2]

1 "That this represented a tremendously important event in the political development of Japan can not be doubted the document represents the first Japanese attempt at a written law, meant to be a fundamental law of the land in so far as the conduct of the Government administration was concerned It laid down for the Governing official ethico political rules of conduct based upon Buddhist, Confucian and Shinto ideas The principles and precepts embodied in it were a fusion or synthesis of legalism and moral suasion "—C Yanaga, *Japanese People and Politics P 114*

2 "Under the new system the position of the Emperor was greatly enhanced, for, he legally combined in himself a three-fold function as the high priest organisation the ruler exercising sovereign power over the land and the people and the commander-in-chief of the nation's military "

—op cit p 115

इस युग मे सम्राट पूर्णतया शक्तिशाली नही हो पाया था। शासन की बागडोर वस्तुत फ्यूजीवारा परिवार के सदस्यो के हाथ मे थी। वे राजा को कमजोर स्थिति मे रखते थे जिससे वे उनके सरक्षण म काय कर सके। इस तरह की निरीक्षणकारी राजनीतिज्ञता लगभग पाँच शताब्दी तक कायम रही। अधिक शक्तिशाली होने के कारण फ्यूजीवारा वंशज बहुत ही कमजोर और भ्रष्ट हो गया। फलस्वरूप १२ वी शताब्दी के शुरु मे उसका पतन हो गया।

## २ सामन्तिक काल

जापान के राजनैतिक इतिहास का दूसरा युग 'शोगून' ( Shogun ) युग से शुरु होता है। पूर्व-सामन्तिक युग के अंतिम चरण मे देश मे केंद्रीय सरकार कमजोर हो गयी थी तथा शक्तिशाली सामन्तो के कारण अन्त कलह की आग धधकने लगी थी। इस कमजोरी और आपसी फूट को १२ वी शताब्दी मे क्षेत्रीय प्रजाति के एक नेता मीनामाटो ( Minimato ) ने दूर किया और उसने देश मे एक दृढ केंद्रीय सरकार की स्थापना की। उसकी विजय के फलस्वरूप देश मे शासक वर्ग पर सैनिक वर्ग का आधिपत्य स्थापित हो गया। मीनामाटो ने सम्राट को अपदस्थ नही किया, बल्कि सम्राट के नाम पर देश का शासन होने लगा। उसके हाथ म देश की सारी शासन शक्तियां केंद्रित हो गयी। सम्राट ने मीनामाटो को शोगून की पदवी प्रदान की। वह इसी नाम से साम्राज्य की शक्तियो का प्रयोग करने लगा।

सामाजिक क्षेत्र मे भी पुरानी व्यवस्था समाप्त हो गयी और नयी व्यवस्था का सूत्रपात हुआ, जिसे सामन्तिक व्यवस्था कहते है। ऐसी व्यवस्था एशिया के अन्य देशो मे भी प्रचलित थी। इसके अनुसार "भूमि की मालगुजारी पर अपना जीवन व्यतीत करनेवाले योद्धाओ, धर्मगुरुओ या छोटा सा वर्ग किसानो पर राज्य करता था।" यह व्यवस्था कृषि प्रधान थी तथा सामन्तो के शासन के अन्तर्गत सामाजिक व्यवस्था काफी कठोर थी। सामन्तो के पैरो तले किसान दबे हुए थे। वे केवल गुजर बसर करने की स्थिति मे थे। शासन की समस्याओ से न तो कोई सम्बन्ध था और न वे रुचि ही लेते थे। इस काल मे सामन्त तथा रैयत के सम्बन्ध मे मौलिक धारणा यह थी कि सामन्त के प्रति रैयत की भक्ति भावना ही उसका सर्वोत्तम गुण है तथा उसके लिए रैयत का कोई भी त्याग बडा नही है।"[1] यह केंद्रीकृत सामन्तिक व्यवस्था फिर भी सीधी-सादी थी। समाज के विविध वर्गो पर कठोर नियन्त्रण था तथा एक वर्ग के लोगो को दूसरे वर्ग के लोगों से मिलने जुलने और विवाह करने की छूट नही थी। इस नीति के कारण सामन्तिक ढाँचे मे सामाजिक शक्ति और अधिकारो के सतुलन की व्यवस्था बहुत समय तक ठीक बनी रही और समाज मे भी शान्ति कायम रही। इस नीति के कारण सामाजिक ढाँचे मे कठोरता और अपरिवर्तनशीलता बनी रही।

शोगून शासन-व्यवस्था की निम्नलिखित विशेषताएँ थी—

---

1 'In Asia before modern times one finds a 'common pattern of peasant masses governed by a small class of warriors, priest, or officials subsisting on revenue from land'

—George B Sanson, *The western world and Japan*, P 6

(i) **सर्वशक्तिशाली शोगून**—सम्राट राज्य का औपचारिक प्रधान था। वही शोगून की औपचारिक रूप से नियुक्ति करता था। लेकिन शोगून सम्राट की समस्त शक्ति का प्रयोग अपने मन से करता था। शासन का सचालन वह सम्राट के परामर्श के बिना करता था। इस प्रकार शोगून के हाथ मे वास्तविक सत्ता थी और सम्राट केवल नाममात्र का शासक था। साराशत शोगून काल मे जापान मे द्वैध शासन व्यवस्था थी। देश मे दो शासक थे, एक सम्राट और दूसरा शोगून। पहला नाममात्र का शासक था तो दूसरा वास्तविक।

(ii) **प्राचीन सभाएँ**—शोगून शासन का सचालन दो सभाओं की सहायता से करते थे। एक सभा मे वरिष्ठ राजनीतिज्ञ ( Statesman ) होते थे और दूसरी मे कनिष्ठ परामर्श दाता ( Adviser ) । पहली सभा के सदस्य आजीवन अपने पद पर रहते थे और मन्त्रियो की भाँति शोगून की सहायता करते थे। कनिष्ठ सभा के सदस्य वरिष्ठ सभा को उसके कार्य मे सहायता पहुचाते थे।

(iii) **विकेन्द्रित सामन्तिक सरकार**—सामन्तवादी व्यवस्था के अन्तर्गत क्षेत्रीय शासन सामन्ती प्रधानो के अन्तर्गत होता था। स्थान-स्थान पर कुछ निश्चित क्षेत्र के स्वामी सामन्ती लार्ड होते थे जिनके अधीन अनेक वैसल ( Vassals ) होते थे। वैसल लार्डो की आर्थिक और सैनिक सहायता करते थे। इन लार्डो का अपने अपने क्षेत्रो मे प्राय सर्वोच्च प्रशासकीय अधिकार होता था। सम्पूर्ण देश का शासन इन सामन्तीय सरदारो मे बँटा था। शोगून इन लार्डो पर अपना नियन्त्रण रखता था और लार्ड जनता पर। शोगून का जनता पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण नही था, बल्कि इसके लिए सामन्ती सरदार माध्यम का काम करते थे। राष्ट्रीय हित मे सम्बन्धित शक्तियां शोगून के हाथ मे थी, जैसे, वैदेशिक सम्बन्ध, करेन्सी, परिवहन आदि। स्थानीय महत्त्व के विषय जैसे पुलिस, कर, न्याय आदि सामन्ती सरदारो के नियन्त्रण मे थे। केन्द्रीय सरकार, का इन सामन्तो पर नियन्त्रण बहुत ही कमजोर था। फिर भी प्रशासकीय कुव्यवस्था की स्थिति मे केन्द्रीय सरकार सामन्ती सरदारो को पदच्युत करने का अधिकार रखती थी।

(iv) **वर्गीय विशेषाधिकार पर आधारित शासन व्यवस्था**—सामन्तीय युग की शासन व्यवस्था वर्गीय विशेषाधिकार पर आधारित था। प्रजाजन कई वर्गों मे विभाजित थे, जैसे, दरबारी सभासद, सामन्ती लार्ड, योद्धा और आम जनता, दरबारी सभासद सम्राट के प्रति राजभक्त थे। वे शोगून या सामन्ती सरदारो के नियन्त्रण से परे थे। सामन्ती लार्ड शोगून के प्रति उत्तरदायी थे। वे स्थानीय सरकारो का प्रधान होते थे। योद्धा शोगून या सामन्ती सरदारो के प्रति उत्तरदायी होते थे। उन्हे सार्वजनिक मामलो और सैनिक सेवाओ मे भाग लेने का अधिकार था। उन्हे किसी प्रकार का व्यवसाय करने का अधिकार प्राप्त नहीं था। आम जनता का समाज मे सबसे निम्न स्थान था। वे सार्वजनिक मामलो मे हाथ नहीं बँटा सकते थे।

(v) **सम्राट की देव-तुल्य स्थिति**—यद्यपि शोगून के हाथ मे वास्तविक शासन-सत्ता थी फिर भी सम्राट का स्थान बहुत ही उच्च तथा श्रेष्ठ था। शिण्टो धर्म के अनुसार सम्राट का

देवता के समान माना जाता था। उसका काय शासन के दिन प्रति दिन के मामलों मे हाथ बँटाना नहीं था। उसका समाज में धार्मिक स्थान प्राप्त था जिसके कारण उसके धार्मिक कृत्यों को अधिक महत्व प्रदान किया जाता था। उसके प्रति जापानियो के हृदय म असीम श्रद्धा और सम्मान की भावना पायी जाती थी। सम्राट के प्रति इस विचारधारा के कारण उसकी शक्तिया काफी क्षीण हो गयी और उनका हस्तान्तरण क्रमश शोगून के हाथों मे हो गया। जापानी सम्राट की वर्तमान स्थिति पर इस परम्परा का प्रभाव आज भी देखने को मिलता है।

जापान मे शोगून शासन व्यवस्था की नीव १२ वी शताब्दी मे पडी। इसका कानूनी ढाचा तथा मूल आधार १२३२ की 'जोईसंहिता' (Code of Joei) के अनुसार निर्धारित था। १६०३ मे शोगून का पद टोकूगावा वश ने ग्रहण किया जिसका शासन-काल १८६० तक रहा। इस वश के शासन काल मे शोगूनेट व्यवस्था अपने उच्चतम शिखर पर पहुच गयी थी। १८६७ मे इस दोहरी शासन-व्यवस्था को समाप्त कर सम्राट को पुन वास्तविक सत्ता प्रदान की गयी। इस घटना को 'पुनर्स्थापना' ( Restoration ) कहते हैं। इसके साथ, जापान से सामन्तवाद का लोप हो गया, शोगूनेट की व्यवस्था समाप्त हो गयी और मीजी संविधान को लागू किया गया जिसके अनुसार वर्तमान संविधान के लागू होने से शासन-काय चलता रहा।

साम तवादी व्यवस्था और शोगूनेट शासन प्रणाली की समाप्ति के अनेक कारण थे। पहला, जापान चीनी संस्कृति के सम्पर्क मे आए जिससे उनमे नयी भावनाओ और विचारो का समावेश हुआ। दूसरा, इन्ही दिनो देश म शिण्टो धर्म का प्रचार हुआ, जिससे देशवासियों मे सम्राट के प्रति श्रद्धा और सम्मान की भावना का उदय हुआ। इसका साम तवाद और शोगून-वाद पर प्रतिकूल प्रभाव पडा। तीसरा, देश म व्यापारी वग का विकास हुआ जिसके फलस्वरूप साम तो की शक्ति धूमिल पड गयी। चौथा, शोगून शासन-काल की वैदेशिक नीति भी इसके विनाश मे सहायक सिद्ध हुई। शोगूनो ने विदेशी नीति के अ तगत पूणत पृथकतावाद की नीति को अपनाया था। उन्होंने जापान को विश्व के अ य देशो से पूणतया पृथक रखने का प्रयास किया। इस युग मे न तो कोई विदेशी ही जापान मे आ सकता था और न कोई जापानी ही विदेश जा सकता था। विदेशी व्यापारियो को जापान से व्यापार करने की अनुमति के सम्बन्ध मे १९ वी शताब्दी के मध्य मे देश म वाद विवाद चला। सम्राट तथा देशवासियो के विरोध के बावजूद टोकूगावा सरकार विदेशियो के सामने झुकी और उन्ह जापान से व्यापार करने की अनुमति प्रदान की। इसका शोगूनेट व्यवस्था पर विपरीत प्रभाव पडा और उसका खोखलापन देश-वासियों के सामने जाहिर हो गया। पाँचवाँ, विदेशी व्यापारियो के जापान म आगमन से देश की आर्थिक व्यवस्था म बहुत सारे परिवर्तन हुए। अनेक नयी समस्याएँ खडी हो गयी, जिनका समाधान शोगूनेट सरकार नहीं कर सकी। फलत शोगून के प्रति सम्मान की भावना देशवासियो के हृदय से जाती रही। छठा, देश के सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रो म हुए परिवर्तन ने भी शोगूनेट को कमजोर बना दिया। विभिन्न क्षेत्रों मे फैले साम ती सरदारों को अपने नियन्त्रण में रखने मे असफल रही। इसके अतिरिक्त व्यापार की उन्नति से साम तो व्यवस्था का आधार-

कृषि का महत्त्व जाता रहा। कृषि पर निर्भर सामन्त सरदार वाणिज्य और उद्योग के क्षेत्र मे अपना एकाधिकार स्थापित करने मे असफल रहे।

उपर्युक्त कारणो से ६ शताब्दियो तक जापानी सामाजिक और राजनैतिक व्यवस्था का आधार बने रहने के बाद १८६७ ई० मे शोगूनेट व्यवस्था समाप्त हो गयी। इसकी समाप्ति के साथ सामन्तीय शासन व्यवस्था राजकीय शासन-व्यवस्था मे परिवर्तित हो गयी। शोगून के स्थान पर नवीन शासन का केन्द्र बिन्दु सम्राट हो गया। शोगूनेट की समाप्ति के साथ जापान मे सामन्तवाद का भी अन्त हो गया।

## ३ उत्तर सामन्तिक काल
## ( Post Fuedal Era )

**मीजी पुनर्स्थापना (The Meiji Restoration)** —१८६७ मे जापान मे शोगूनेट व्यवस्था की समाप्ति की घटना को मीजी पुनर्स्थापना कहा जाता है। यह जापान के आधुनिक इतिहास के निर्माण मे क्रान्तिकारी मोड है। इसने सामन्तीय शासन के स्थान पर राजकीय शासन की स्थापना की और सामन्तवाद के स्थान पर आधुनिक व्यापारिक तथा औद्योगिक व्यवस्था की। यों तो सामन्तवादी व्यवस्था की समाप्ति के अनेक कारण थे, लेकिन पुनर्स्थापना का तात्कालिक कारण पश्चिम के देशो की जापान से व्यापार करने की माग थी। ३ नवम्बर, १८६७ को शोगून केकी ने अपनी उपाधि त्याग दी। उसने अपने त्याग पत्र मे लिखा था कि, "मैं इस बात को स्वीकार करते हुए अत्यन्त लज्जित हूँ कि देश मे अशान्ति के जो चिह्न दृष्टिगोचर हो रहे हैं, उनका कारण मैं ही हूँ। यह सब मेरी ही असमर्थता और अयोग्यता का दोष है। हमारा विश्वास है कि यदि वर्त्तमान शासन पद्धति को बदल कर सम्राट सभा के हाथो मे ही सब शासन सत्ता सौंप दी जाय और साम्राज्य के सब कार्य सम्राट ही करें और हम सब देश की रक्षा के लिए सब भेद भाव भूलकर एक हो जायें तो यह निश्चय है कि हमारा राष्ट्र भी ससार के अन्य राष्ट्रों के समकक्ष हो जायेगा।" शोगून के त्याग-पत्र के बाद शासन-सत्ता सम्राट के हाथो मे आ गयी और वैधानिक रूप से शोगूनेट को समाप्त कर दिया गया। दो मास के बाद एक आदेश द्वारा सम्राट ने इसकी पुष्टि की। नवीन शासन व्यवस्था के सचालन के लिए एक मन्त्रिमडल तथा एक परामर्श दात्री सभा का गठन किया गया। शासन की समस्त शक्ति सिमट कर सम्राट के हाथो मे चली आई और वह शासन का केन्द्र बिन्दु बन गया। पुनर्स्थापना से उसे नवीन राजनीतिक महत्त्व प्राप्त हुआ। यह महान् परिवर्तन जापान के इतिहास मे क्रान्ति का पर्यायवाची हो गया।

**प्रतिज्ञा पत्र (Charter Oath)**—नयी राजनीतिक व्यवस्था के आधार के रूप मे युवक सम्राट मीजी ने पाँच धाराओ के एक प्रतिज्ञा-पत्र (Charter Oath of Five Articles) की घोषणा की जिससे वह मार्ग निर्धारित हो गया जिस पर नये जापान को चलना था। राष्ट्रीय नीति के निर्धारण से सम्बन्धित सिद्धान्त तथा आधार के सम्बन्ध मे इस प्रतिज्ञा-पत्र मे कहा गया था कि —

(1) विचार विनिमय के लिए सभाओ की स्थापना की जायेगी तथा सब मामलो के निर्णय लोकमत के अनुसार किये जायँगे।

(ii) राज्य के कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए पूरा राष्ट्र एक होकर काय करेगा।

(iii) प्रत्येक व्यक्ति को अपनी पसन्द का रोजगार करने का अवसर प्राप्त होगा।

(iv) व्यय के पुराने रीति रिवाज त्याग दिये जायँगे तथा न्याय ईश्वरीय व भूमण्डलीय आधार पर आधारित होगा।

(v) साम्राज्य की नींव को पूरी तरह जमाने के लिए विवेक व ज्ञान सारे ससार से प्राप्त किया जायेगा।

इस प्रतिज्ञा पत्र का जापानी स विधान के विकास मे महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसे जापानी "मैग्नाकार्टा" (Magna Carta) कहा जाता है। इसका महत्त्व इन दो बातों मे स्पष्ट होता है—(i) इसने व्यवस्थापिका सभा की व्यवस्था की, और (ii) यह बतलाया कि सरकार आधुनिकीकरण की नीति को अपनायगी तथा विदेशी विरोधी नीति को हतोत्साहित करेगी। तुरत एक व्यवस्थापिका सभा की बैठक भी बुलाई गयी। लेकिन प्रभावपूर्ण साबित न होने के कारण १८७३ म उसे समाप्त कर दिया गया। यही सभा भविष्य म जापान की लोकप्रिय प्रतिनिधिक सभा का आधार बनी।

**मीजी पुनर्स्थापना का प्रभाव** (Effect of the Meiji Restoration) —मीजी पुनर्स्थापना का जापान के सामाजिक, राजनैतिक और आर्थिक जीवन पर व्यापक प्रभाव पडा। इन प्रभावो मे निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं —

(i) इसका सवप्रमुख राजनीतिक प्रभाव यह था कि सदियो पुरानी सामन्तवादी शासन व्यवस्था का अन्त हो गया। देश का शासन सामन्तिक से राजकीय हो गया। शोगूनेट का समाप्त कर दिया गया और समस्त राजकीय शक्तियाँ सम्राट के हाथ म आ गयी। जापानी शासन व्यवस्था को एक नयी दिशा प्रदान की गयी जिसके अनुसार उसने पश्चिम की विकसित स सदीय तथा प्रजातान्त्रिक शासन-व्यवस्था को अपनाया था। स्थानीय क्षेत्रो का शासन सामन्तो के हाथ से छीन लिया गया और प्रान्तीय गवनरो की नियुक्ति की गयी। सम्राट के अधीन एकीकृत शासन व्यवस्था की स्थापना हुई।

(ii) इसका दूसरा महत्त्वपूर्ण प्रभाव सामन्ती आर्थिक एव सामाजिक व्यवस्था की समाप्ति था। पुनर्स्थापना के पश्चात् सामन्तो की भूमि ले ली गयी और देश की समस्त भूमि पर सम्राट का अधिकार हो गया। लार्डों को व्यापार और वाणिज्य के क्षेत्र मे काय करने की स्वतन्त्रता दी गयी। लाड और वैसल का भेद समाप्त कर दिया गया। सब लोगो को कानून की दृष्टि से समान कर दिया गया। पहले के सामन्तीय लार्डो तथा देश के अन्य सम्भ्रान्त व्यक्तियों को यूरोपीय पद्धति के अनुसार पैतृक उपाधियाँ प्रदान की गईं, जैसे प्रिन्स, मार्क्विस, काउण्ट, बैरन आदि। इस प्रकार के वग विभेद तथा वग विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया। योद्धावग अब व्यापार मे भाग ले सकता था और आम जनता सावजनिक कार्यो म हाथ बँटा सकती थी।

(iii) पुनर्स्थापना के फलस्वरूप जापान का आधुनिकीकरण तथा पश्चिमीकरण प्रारम्भ हुआ। बहुत थोडे ही वर्षों मे जापान न इतनी प्रगति की जितनी कि पश्चिमी देशो ने सदियो म की थी। इसने आधुनिक उद्योगो आधुनिक राजनीतिक स स्थाओ तथा आधुनिक सामाजिक व्यवस्था को बडी तेजी से अपनाकर जापान को आधुनिक राष्ट्रो की श्रेणी म ला दिया। ,जापान

की राजधानी को क्योटो से इडो में ला दिया गया जिसका नाम टोकियो रखा गया। राजधानी के परिवर्तन ने सम्राट को देश के भौगोलिक केन्द्र में ला दिया। विदेशी विरोधी (Anti-foreignism) नीति का परित्याग कर दिया गया। कानून द्वारा यह तय कर दिया गया कि विदेशियों के विरुद्ध हिंसा को न अपनाया जायगा तथा उनके साथ मित्रतापूर्ण एवं व्यापारिक सम्बन्ध की स्थापना की जायगी।

(११) सामन्तवादी शासन काल में जापानी जनता पर बहुत तरह के सामाजिक बंधन थे। इन बंधनों को कानून द्वारा समाप्त कर दिया गया। सभी नागरिकों को घूमने फिरने तथा इच्छानुसार व्यवसाय अपनाने की छूट दी गयी। समाज से हर प्रकार के वर्ग विभेद को समाप्त कर दिया गया।

निष्कर्षतः मीजी पुनर्स्थापना ने जापान को एक नयी गति प्रदान की। इसने देश को वह शक्ति प्रदान की जिसके द्वारा उसने बहुत थोड़े समय में ही अत्यधिक प्रगति कर ली और पश्चिमी राष्ट्रों की श्रेणी में आ गया। एच० जी० वेल्स के शब्दों में, "आश्चर्यजनक शक्ति और बुद्धिमत्ता से उनलोगों ने अपनी संस्कृति और संगठन को यूरोपीय देशों के स्तर पर ला दिया। जापान ने जितनी तेजी से प्रगति की उतना मानव इतिहास में अन्य किसी राष्ट्र ने नहीं की थी।"[1]

## ४ मीजी-संविधान

(Meiji Constitution)

मीजी पुनर्स्थापना के बाद जापान में शासन-सुधार के लिए आन्दोलन शुरू हुआ। जापानियों ने संवैधानिक सरकार की माँग शुरू की। पश्चिमी देशों से सम्पर्क के कारण इस आन्दोलन को बहुत बल मिला। सुधारवादी दो गुटों में विभक्त थे। एक गुट निरंकुश राजतन्त्र का समर्थक था। यह प्रशिया की भाँति नौकरशाही पर आधारित राजतन्त्र की स्थापना चाहते थे। दूसरा गुट ब्रिटिश शासन व्यवस्था की भाँति सीमित या संवैधानिक राजतन्त्र के पक्ष में था। यह संसदीय शासन की स्थापना चाहता था जिसमें उत्तरदायी मन्त्रिमंडल और संवैधानिक प्रधान के रूप में सम्राट हो।

सुधारवादियों की माँग के फलस्वरूप १८७४ में सीनेट की स्थापना की गयी। यह एक कानून निर्मातृ सभा थी। इसमें केवल कुलीनों और सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती थी। न्यायपालिका के सम्बन्ध में भी कुछ सुधार लाया गया। एक स्वतन्त्र उच्च न्यायालय की स्थापना की गयी। जनता के विचार को जानने के लिए 'प्रीफेक्चरों के गवर्नरों की सभा' (Assembly of the Governors of Prefectures) का संगठन किया। ये सुधार इस अर्थ में अधूरे थे कि उन्होंने लोकप्रिय विधान सभाओं और निर्वाचनों की व्यवस्था नहीं की।

वस्तुतः १८७४ के सुधारों से उदारवादियों को संतोष नहीं हुआ। इसलिए संविधान में सुधार की माँग जोर पकड़ती ही गयी। इस माँग के समर्थकों की संख्या बढ़ती गयी और

1 'With astonishing energy and intelligence, they set themselves to bring their culture and organisation upto the level of the European powers. Never in all the history of mankind did a nation make such a stride as Japan then did.'

—H. G. Wells

यह क्रमश जन आ दोलन का रूप लेने लगा। अत १८७८ मे सरकार ने जनता को सन्तुष्ट करने के लिए पुन कुछ सुधार लाया। हर प्रीफेक्चर के लिए सीमित मताधिकार पर निर्वाचित स स्थाओ का सागठन किया गया। ये परामशदात्री निकाय थी। इन्हे स्थानीय करो को लागू करने और खच करने का अधिकार था। १८८० ई० मे नगरो, शहरो और गाँवो के लिए भी इस तरह की स स्थाओ की स्थापना की गयी। इन परिवत्त नो के बावजूद सुधारो के लिए आन्दोलन दब नही सका, वरन् उत्तरदायी और स वैधानिक सरकार की माँग बढती ही गयी। इस माग के उत्तर मे २१ अक्टूबर, १८८१ का सम्राट की ओर से एक घोषणा प्रसारित की गयी जिसमे यह कहा गया कि १८९० ई० तक एक व्यवस्थापिका आमन्त्रित की जायगी। देश के लिए एक नवीन स विधान बनाने की योजना बनाई गयी।

स विधान के निर्माण के भार प्रिस इतो को सौपा गया। इतो ने स सार के विभिन्न स विधानो के अध्ययन के लिए यूरोप का भ्रमण किया और फ्रास, जर्मनी, ग्रेट ब्रिटेन आदि देशो के स विधानों का सूक्ष्म अध्ययन किया। वह यूरोप मे दो वर्षों तक रहा। वहाँ से लौटकर माच, १८८४ मे उसने स विधान के निर्माण का काय प्रारम्भ किया। वह जर्मनी के स विधान से बहुत ज्यादा प्रभावित था। अत इस स विधान का विशेष प्रभाव जापान के नये स विधान पर पड़ा। स विधान निर्माण मे दो वष लगे। इस सम्ब ध मे विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि यह स विधान सावजनिक रूप मे न बनाये जाकर जनसाधारण से छिपाकर बनाया गया था। स विधान के प्रारूप को सम्राट के सामने रखा गया। सम्राट ने स विधान को प्रीवी कौसिल मे विचाराथ भेजा। प्रीवी कौंसिल ने ४१ गुप्त 'स वैधानिक अधिवेशनो' म २५ मई से १७ दिसम्बर १८८८ तक स विधान की प्रत्येक धारा पर विचार किया और इसे अपनी स्वीकृति प्रदान की। ११ फरवरी, १८८९ ई० को सम्राट के हस्ताक्षर होने के उपरा त,स विधान को लागू किया गया। सम्राट के इस काय से वैधानिक शासन की स्थापना के लक्ष्य की पूर्त्ति हुई।

जिससे सम्पूण राष्ट्र मे प्रसन्नता की लहर दौड गयी। यह स विधान वत्त मान स विधान के लागू होने के पहले तक अर्थात् ३ मई, १९४७ तक लागू रहा।

## मीजी सविधान की विशेषताएँ

मीजी स विधान, जिसे १८८९ मे लागू किया गया, की निम्नलिखित विशेषताए थी

(i) लिखित एव सक्षिप्त सविधान ( Written and short Constitution ) — मीजी स विधान अपने समय का पूर्व का पहला लिखित स विधान था। यह अमरीकी स विधान की भाँति एक लोकप्रिय स विधान निर्मातृ सभा द्वारा नही बनाया गया था, बल्कि इसका निर्माण एक व्यक्ति-विशेष, राजकुमार इतो, के द्वारा हुआ था। १८८९ का जापानी स विधान एक स क्षिप्त प्रलेख था जिसका आकार अमरीकी स विधान, के लगभग आधा था। इसमे एक प्रस्तावना, ७६ धाराएँ तथा ७ अध्याय थे। अध्याय क्रमश सम्राट, प्रजा के अधिकारो और कत्त व्यो, डायट, मन्त्रियो और प्रीवी कौसिल, न्यायपालिका वित्त और पूरक नियमो से सम्बद्ध थे। स विधान की भाषा सरल, सुबोध तथा स क्षिप्त थी। स विधान के मूल कानून द्वारा

शासन की मोटी रूप रेखा ही स्पष्ट होती थी और विस्तार की बात सम्राट के अनुदेशों द्वारा निश्चित की गई थी। इस प्रकार लिखित होते हुए भी यह संविधान बहुत अंश तक अलिखित था।

(ii) **राजतंत्रीय सरकार** (Monarchical form of Government) —संविधान का आधार लोकप्रिय प्रभुसत्ता (Popular sovereignty) नहीं थी, बल्कि इसका केन्द्र बिन्दु सम्राट था। संविधान में सम्राट का सर्वप्रमुख स्थान प्रदान किया गया था। **पहली धारा** में ही कहा गया था कि "जापानी साम्राज्य का शासन अनवरत रूप से युगों तक सम्राट के वंशजों के हाथ में रहेगा। संविधान की **चौथी धारा** में यह उपबंधित किया गया था कि सम्राट साम्राज्य के शीर्षस्थान हैं, उनको साम्राज्य-सत्ता के सब अधिकार प्राप्त है और वे उनका वर्तमान संविधान के अनुसार प्रयोग करते हैं।" इतो ने इसकी व्याख्या करते हुए कहा था कि साम्राज्य पर शासन करने का तथा प्रजा को पालने का सम्राट का अधिकार पूर्व परम्परागत है और वंशपरम्परा तक रहेगा। राज्य की शासन-सम्बन्धी सभी शक्तियों का एक व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित हो जाना संप्रभुता की अनिवार्य विशेषता है।" इस प्रकार अन्ततः समस्त शक्तियाँ सम्राट में निहित थीं। वह राज्य का अध्यक्ष था और संप्रभुता के समस्त अधिकार उसी में सन्निहित थे।

संविधान द्वारा प्रदत्त उसकी शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक थीं। वे शासन के तीनों अंगों, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका से सम्बंधित थीं। इस सम्बन्ध में भी इतो ने लिखा था कि "राष्ट्र के समस्त शासनाधिकारों का एक पुरुष के हाथ में होना ही सम्राट की सर्वोपरिता का मुख्य लक्षण है और नियमानुसार उन अधिकारों का प्रयोग करना उस सत्ता के प्रयोग की सूचना है।" सभी कानूनों की अन्तिम स्वीकृति सम्राट देता था। वह डायट के दोनों सदनों की बैठक बुलाता था। वह निम्नसदन को विघटित करता था। उसे अध्यादेश निकालने का अधिकार था जिसे कानून की शक्ति प्राप्त थी। सम्राट कार्यपालिका का प्रधान था। वह सभी कर्मचारियों की नियुक्ति और पदच्युति करता था। वह कुलीनता (novility) की पदवी देता था। उसे क्षमा प्रदान (Pardon), प्राविलम्बन (Reprive) और सार्वजनिक क्षमा प्रदान (Amnesty) का अधिकार प्राप्त था। वह सेना का सर्वोच्च कमाण्डर था। उसे युद्ध की घोषणा करने, सन्धि करने और शान्ति स्थापित करने का अन्तिम अधिकार था। उसे न्यायिक क्षेत्र में भी विशाल अधिकार प्राप्त थे। न्याय का कार्य न्यायालयों में सम्राट के नाम से होता था। समस्त न्यायाधिकारी उसी की शक्ति के भिन्न भिन्न स्वरूप थे। थोड़े में सम्राट की विधि निर्मात्री कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियाँ काफी व्यापक थीं। लेकिन इन समस्त शक्तियों का प्रयोग इंगलैंड की भाँति उसके मंत्री करते थे। ये मंत्री डायट के प्रति नहीं, बल्कि सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते थे। अतः संविधानतः सम्राट शासन-कार्य में हस्तक्षेप कर सकता था। लेकिन वास्तविकता यह थी कि सम्राट शासन के दैनिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता था। वह ब्रिटिश सम्राट की भाँति एक संवैधानिक प्रधान बन गया था तथा वास्तविक शक्तियाँ मंत्रियों के हाथ में आ गयी थीं। इसलिए फ्यूजीशावा (Fu

jisawa) ने कहा है कि "इंगलैंड के सम्राट की भांति जापान का सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं।"[1]

यहा यह विशेषरूप से उल्लेखनीय है कि जापानी परम्पराओ के कारण वहा के सम्राट को नैतिक शक्ति एवं प्रतिष्ठा ब्रिटिश सम्राट से कहीं अधिक थी। यह माना जाता था कि सम्राट पवित्र और अनुल्लंघनीय है। इतो ने कहा था कि 'सम्राट इतने पूज्य हैं कि उन पर श्रद्धारहित या अपमानजनक टीका टिप्पणी करना अनुचित है। इस प्रकार सम्राट निन्दा या आलोचना की सीमा से परे हैं और वे इतने पवित्र हैं कि वे कोई अन्याय अथवा अनुचित व्यवहार नहीं कर सकते।' वस्तुतः राज्य और सम्राट समानार्थी थे। सम्राट ही राज्य था। सम्राट और प्रजा में कोई अन्तर नहीं माना जाता था। उनके हित एक समझे जाते थे। इस प्रकार सम्राट का स्थान सर्वोच्च, सर्वव्यापक और श्रद्धापूर्ण था।

(iii) **नागरिक अधिकार** ( Fundamental Rights )—मीजी संविधान में नागरिक अधिकारों की व्यवस्था की गयी थी। संविधान की धारा १८ से ३२ तक जापानी नागरिकों के अधिकारों एवं कर्त्तव्यों की गणना की गयी थी। ये अधिकार निम्नलिखित थे—(a) निवास स्थान बनाने तथा कानून की सीमाओं के अन्दर उसे बदलने की स्वतन्त्रता, (b) किसी भी प्रजाजन को कानून की अनुमति के बिना न पकड़ा जाना, न हवालात में रखना और न दण्डित किया जाना, (c) किसी प्रजाजन को कानून के अनुसार जजों द्वारा विचार किये जाने से वंचित नहीं किया जाना, (d) कानून द्वारा निर्दिष्ट अपवादों को छोड़कर किसी जापानी नागरिक के घर में जाकर उसकी सम्मति के बिना तलाशी नहीं लेना, (e) किसी नागरिक के गुप्त पत्रों को खोलना या पढ़ना नहीं, (f) प्रत्येक नागरिक का सम्पत्ति-अधिकार अनुलंघनीय, (g) प्रत्येक प्रजाजन द्वारा शान्ति और मर्यादा का उल्लंघन न करते हुए तथा अपने नागरिक कर्त्तव्यों के पालन में बाधा न डालते हुए धार्मिक स्वतन्त्रता का उपभोग करना, (h) नागरिकों को कानून की सीमा के अन्दर बोलने, लिखने, छापने और सभा-समितियों की स्थापना करने की स्वाधीनता, (i) नागरिकों को दरबार के शिष्टाचार और नियमों के अनुसार प्रार्थना पत्र प्रेषित करने का अधिकार।

संविधान में नागरिकों के कर्त्तव्यों का भी उल्लेख था—a) जापानी नागरिक कानून की धाराओं के अनुसार स्थल-सेना और जल-सेना में नियुक्त किये जा सकते थे, (b) जापानी नागरिक कानून की धाराओं के अनुसार कर देने के लिए बाध्य थे।

मीजी संविधान में नागरिक अधिकारों का उल्लेख सामन्तवादी व्यवस्था पर एक महान् प्रगति थी। लेकिन यह अधिकार निर्बाध नहीं थे। इस पर इतने प्रतिबन्ध थे कि कभी-कभी ये तथ्यहीन एवं निरर्थक मालूम पड़ते थे। इन प्रतिबन्धों में निम्नलिखित उल्लेखनीय थे—1) संविधान में प्रदत्त अधिकारों पर स्वयं संविधान की शब्दावली द्वारा ही अनेक प्रतिबन्ध लगा

---

1 "The Emperor of Japan reigns but does not rule, just as the King of England reigns but does not rule" - F Fujisawa '*The Recent Aims and Political Development of Japan*' P 55

दिये थे। अधिकारो से सम्बन्धित सब धाराओ मे एक भी ऐसी नही थी जिसम 'कानून के विरुद्ध' या 'कानून मे निर्दिष्ट अवस्थाओ को छोडकर' या 'कानून के अनुसार' जैसी शब्दावलियाँ न आयी हो। इनके अनुसार नागरिक अधिकारो को कानून के अनुसार मर्यादित होना पडता था, मूल सविधान के अनुसार नहीं, (ii) कार्यपालिका के हाथो मे अध्यादेश जारी करने की विस्तृत शक्तियो के होने के कारण नागरिको की स्वतन्त्रता का उल्लघन करना और उनके अधिकारो की अवहेलना करना सरकार के लिए आसान हो गया था, (iii) सविधान म बन्दी प्रत्यक्षीकरण ( Habeaus Corpus) की व्यवस्था नही थी इसलिए नागरिको के अवैध बन्दीकरण के विरुद्ध का अधिकार मृगतृष्णा के समान था।

उपर्युक्त प्रतिबन्धो से यह स्पष्ट होता है कि जापानी नागरिको की स्वतन्त्रताओ और अधिकारो का उल्लघन सरकार मनचाहे ढग से कर सकती थी। अधिकारो को सुरक्षित रखने के लिए डायट या कार्यपालिका के अधिकारो को मर्यादित नही किया गया था जैसा ससार के अन्य देशो मे किया गया है। जापानी सरकार कानून बनाकर नागरिक अधिकारो को स्वेच्छानुसार मर्यादित कर सकती थी। जापानी परम्परा के अनुसार नागरिक अधिकारो को पूर्णतया असीमित तथा निर्बाध बनाना सभव नही था। डा० उयेहारा ने मीजी सविधान म वर्णित अधिकारो की आलोचना करते हुए कहा है कि "यह कहना कि जापानी नागरिको की स्वतन्त्रताएँ तथा अधिकार सविधान के अन्तर्गत कानून की मर्यादा से सुरक्षित है, घुमा-फिराकर यही कहना है कि वे उस सरकार के कर्मचारियो की इच्छा पर निर्भर है जो लोकतन्त्र के अधीन नही है। सच पूछिए तो सविधान का वह भाग जिसम सर्वसाधारण के अधिकारो की चर्चा है, केवल निर्जीव अलकार मात्र है, क्योकि जबतक सरकार लोकतन्त्र के अधीन नही होती तबतक उसका उपयोग ही क्या हो सकता है ?"

(iv) **द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका** ( Bicameral Legislature )—१८८९ के सविधान के अनुसार व्यवस्थापिका शक्तियाँ डायट मे निहित थी। डायट द्विसदनात्मक थी। निम्नसदन को प्रतिनिधिसभा ( House of Representatives ) और ऊपरी सभा को सरदार सभा ( House of Peers ) कहा जाता था। प्रतिनिधि सभा मे जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते थे। प्रारम्भ म इसके सदस्यो के चुनाव मे मतदान का अधिकार केवल उन्ही व्यक्तियो को प्राप्त था जो कानून द्वारा निश्चित राशि कर के रूप मे देते थे। १९२५ मे यह योग्यता पूर्णतया समाप्त कर दी गयी और २५ वर्ष की आयु से ऊपर वाले सभी पुरुष जापानियो को मताधिकार मिल गया। ३० वर्ष की आयु से ऊपरवाले व्यक्ति चुनाव मे खडा हो सकते थे। केवल आश्रित दिवालिया और अधिवासी, दण्डित और राजघराने के व्यक्ति, सैनिक तथा, गैर सैनिक और न्यायिक अधिकारी मताधिकार से वचित थे। मतदान गुप्त रूप से होता था। सदन की कुल सदस्य सख्या ४३६ थी और कार्यकाल चार वर्ष था। सदन के अधिवेशन काल म सदस्यो को भाषण तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता रहती थी और उनको बन्दी नहीं बनाया जा सकता था।

शुरू मे सरदार-सभा की कुल सदस्य-सख्या ३६८ थी। १९३६ मे इसकी सदस्य-सख्या ४०७ हो गयी थी। विभिन्न वर्गो के सदस्य इस प्रकार थे—

| | |
|---|---|
| (i) राजवंशीय रक्त के कुमार | १७ |
| (ii) प्रिंस | १५ |
| (iii) मार्क्विस | ३० |
| (iv) काउण्ट | १८ |
| (v) वाइकाउण्ट | ६६ |
| (vi) बैरन | ६६ |
| (vii) सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य | १९५ |

सविधानत डायट को व्यापक तथा विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त थीं। इनमें निम्नलिखित उल्लेखनीय थीं—

(i) **संवैधानिक शक्तियाँ**—डायट को संविधान के संशोधन के सम्बन्ध में अधिकार प्राप्त था। डायट के दोनों सदनों में सम्राट की आज्ञा से संशोधन का प्रस्ताव रखा जाता था। इसका विचार कम से कम एक-तिहाई सदस्यों की उपस्थिति पर ही होता था। वह तभी स्वीकृत हो सकता था जब उसपर प्रत्येक सदन में कम से कम दो तिहाई सदस्य अपनी स्वीकृति देते। डायट को संविधान में संशोधन लाने का स्वतः प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार नहीं था। इसकी शुरुआत राजा की आज्ञा से ही हो सकता था। इस सम्बन्ध में इतो ने कहा था कि "शासन विधान में संशोधन करने का अधिकार स्वयं सम्राट को ही होना चाहिए क्योंकि वे ही उसके निर्माता हैं।" संविधान में संशोधन लाने की प्रक्रिया पेचिदी थी, क्योंकि इसे सम्राट तथा डायट के दो तिहाई सदस्यों की स्वीकृति आवश्यक थी। साथ ही यह जनतन्त्रात्मक भी नहीं था, क्योंकि संशोधन सम्राट की इच्छा पर निर्भर करता था। इसी कारण १८८९ से संविधान में एक भी संशोधन नहीं हुआ।

(ii) **व्यवस्थापन की शक्तियाँ**—संविधान में यह व्यवस्था की गयी थी कि डायट अपने समक्ष सरकार द्वारा पुनः स्थापित किये गये कानूनों के मसविदा पर मत प्रदान करेगी और स्वतः भी कानूनों के मसविदों को पुनर्स्थापित कर सकेगी। व्यक्तिगत सदस्य भी अपनी ओर से महत्त्वपूर्ण विधेयक पुनर्स्थापित कर सकते थे। डायट के अधिवेशन की अनुपस्थिति में मन्त्रियों को सम्राट के नाम में अध्यादेश निकालने का अधिकार था। अगले अधिवेशन में डायट द्वारा इसका अनुमोदन आवश्यक था।

(iii) **याचिकाओं पर विचार करने की शक्ति**—कोई भी जापानी नागरिक डायट के पास किसी सदस्य के माध्यम से प्रार्थना पत्र भेज सकता था। यह प्रार्थना-पत्र किसी भी सदन के पास भेजा जा सकता था। इस प्रार्थना पत्र पर एक समिति विचार करती थी। समिति की स्वीकृति और सदन के कम-से-कम ३० सदस्यों के चाहने पर प्रार्थना-पत्र पर सदन में वाद विवाद हो सकता था। लेकिन सरकार के समर्थन के अभाव में डायट याचिकाओं पर कोई विशेष कदम नहीं उठा सकती थी। यह कानून निर्माण के लिए उपयोगी साधन नहीं समझा जाता था। बाद में याचिकाओं का प्रयोग जापान में बहुत बढ़ गया और वे लोकमत की पर्याय समझी जाने लगीं।

(iv) **वित्तीय शक्तियां**—डायट के सामने सरकार वार्षिक बजट पेश करती थी। उसे डायट की स्वीकृति आवश्यक थी। बजट पहले प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता था। वहां से पास हो जाने पर वह सरदार-सभा में भेजा जाता था। बजट के द्वारा किसी कानून को संशोधित या विखंडित नहीं कर सकती थी। वह इस सम्बन्ध में केवल देख रेख की शक्तियों का प्रयोग करती थी। यदि डायट किसी कारण बजट को पास करने में असमर्थ रहती थी तो सरकार को संविधान की ओर से गत वर्ष के बजट को ही क्रियान्वित करने की शक्ति प्राप्त थी। सरकार अध्यादेश द्वारा डायट की स्वीकृति के बिना भी सार्वजनिक सुरक्षा के हेतु आवश्यक व्ययों को कर सकती थी।

(v) **कार्यपालिका शक्तियां**—डायट को देश की कार्यपालिका पर नियन्त्रण करने का अधिकार था। इसके लिए कई प्रकार के साधनों का प्रयोग किया जाता था। डायट के सदस्यों को सरकार से प्रश्न पूछने का अधिकार था। वे सरकार की आलोचना करते तथा शासन के सम्बन्ध में छान-बीन करते थे। साधारणतः मन्त्रीगण डायट में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते थे। लेकिन उन्हें उत्तर देने से इन्कार करने का भी अधिकार प्राप्त था। जब वे किसी बात को साम्राज्य के हित में गुप्त रखना उचित समझते थे तो वे ऐसा करते थे। डायट को यह भी अधिकार था कि सरकार की असमता के विषय में वह सम्राट के पास आवेदन-पत्र भेजे। यद्यपि संविधान में कोई व्यवस्था नहीं थी, फिर भी सदन अविश्वास तथा निन्दा के प्रस्ताव पास कर सकते थे। लेकिन इनके फलस्वरूप सरकार पद-त्याग नहीं करती थी।

(vi) **विविध शक्तियां**—डायट वैदेशिक सम्बन्ध पर भी नियन्त्रण करती थी। परराष्ट्र मन्त्री डायट के दोनों सदनों के समक्ष प्रतिवर्ष एक भाषण देता था जिसमें वह जापान की वैदेशिक नीति को अस्पष्ट करता था। सरदार-सभा सम्राट द्वारा पूछे जाने पर सामन्तों के विशेषाधिकार के सम्बन्ध में परामर्श देती थी।

**कार्यप्रणाली**—डायट की बैठक प्रतिवर्ष एक बार होती थी। इसका अधिवेशन तीन मास चलता था। सम्राट द्वारा इसमें परिवर्तन लाया जा सकता था। प्रतिनिधि सभा की कार्यप्रणाली ब्रिटिश लोकसभा से मिलती जुलती थी, जैसे स्पीकर का चुनाव, समिति व्यवस्था, विधेयकों का तीन वाचन, प्रश्न पूछने का समय आदि। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरःस्थापित किया जा सकता था। इसकी स्वीकृति दोनों सदनों द्वारा आवश्यक थी। सरकारी बजट को पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जाता था, लेकिन वह पास तभी समझा जाता था जब कि दोनों सदनों की उसे स्वीकृति मिल जाती थी। किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद की स्थिति में दोनों की एक संयुक्त समिति का गठन किया जाता था। समिति की रिपोर्ट को दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता था। दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाने पर उसे सम्राट के हस्ताक्षर द्वारा कानून का रूप दिया जाता था। अगर दोनों सदनों में मतभेद बना रहता तो उसे समाप्त कर दिया जाता था। यदि दोनों सदनों में संघर्ष पैदा हो जाता तो उनका संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता था। ऐसे अधिवेशनों में प्रायः सरदार-सभा की विजय होती थी और प्रतिनिधि सभा को पराजित होना पड़ता था।

**निष्कर्ष**—डायट ब्रिटिश संसद के समान एक व्यवस्थापिका सभा थी। दोनों के कार्य

| | |
|---|---|
| (i) राजव शीय रक्त के कुमार | १७ |
| (ii) प्रिंस | १५ |
| (iii) मार्क्विस | ३० |
| (iv) काउण्ट | १८ |
| (v) वाइकाउण्ट | ६६ |
| (vi) बैरन | ६६ |
| (vii) सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य | १६५ |

सविधानत डायट को व्यापक तथा विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त थी। इनमे निम्न लिखित उल्लेखनीय थी—

(i) **सवैधानिक शक्तियाँ**—डायट को सविधान के स शोधन के सम्ब ध मे अधिकार प्राप्त था। डायट के दोनो सदनो मे सम्राट की आज्ञा से स शोधन का प्रस्ताव रखा जाता था। इसका विचार कम से-कम दो तिहाई सदस्यो की उपस्थिति पर ही होता था। वह तभी स्वीकृत हो सकता था जब उसपर प्रत्येक सदन मे कम से कम दो तिहाई सदस्य अपनी स्वीकृति देते। डायट को स विधान मे स शोधन लाने का स्वत प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार नही था। इसकी शुरुआत राजा की आज्ञा से ही हो सकता था। इस सम्बन्ध मे इतो ने कहा था कि "शासन विधान मे स शोधन करने का अधिकार स्वय सम्राट को ही होना चाहिए क्योकि वे ही उसके निर्माता हैं।" स विधान मे स शोधन लाने की प्रक्रिया पेचिदी थी, क्योकि इसे सम्राट तथा डायट के दो तिहाई सदस्यो की स्वीकृति आवश्यक थी। साथ ही यह जनतन्त्रात्मक भी नही था, क्योकि स शोधन सम्राट की इच्छा पर निभर करता था। इसी कारण १८८६ के स विधान मे एक भी स शोधन नही हुआ।

(ii) **व्यवस्थापन की शक्तियाँ**—स विधान मे यह व्यवस्था की गयी थी कि डायट अपने समक्ष सरकार द्वारा पुन स्थापित किये गये कानूनो के मसविदो पर मत प्रदान करेगी और स्वत भी कानूनो के मसविदो को पुनस्थापित कर सकेगी। व्यक्तिगत सदस्य भी अपनी ओर से महत्त्वपूण विधेयक, पुनस्थापित कर सकत थे। डायट के अधिवेशन की अनुपस्थिति मे मन्त्रियो को सम्राट के नाम मे अध्यादेश निकालने का अधिकार था। अगले अधिवेशन मे डायट द्वारा इसका अनुमोदन आवश्यक था।

(iii) **याचिकाओं पर विचार करने की शक्ति**—कोई भी जापानी नागरिक डायट के पास किसी सदस्य के माध्यम से प्रार्थना पत्र भेज सकता था। यह प्रार्थना पत्र किसी भी सदन के पास भेजा जा सकता था। इस प्रार्थना पत्र पर एक समिति विचार करती थी। समिति की स्वीकृति और सदन के कम से-कम ३० सदस्यो के चाहने पर प्रार्थना पत्र पर सदन म वाद विवाद हो सकता था। लेकिन सरकार के समथन के अभाव म डायट याचिकाओ पर कोई विशेष कदम नही उठा सकती थी। यह कानून निर्माण के लिए उपयोगी साधन नहीं समझा जाता था। बाद मे याचिकाओ का प्रयोग जापान मे बहुत बढ गया और वे लोकमत की पर्याय समझी जाने लगी।

(iv) वित्तीय शक्तियां—डायट के सामने सरकार वार्षिक बजट पेश करती थी। उस डायट की स्वीकृति आवश्यक थी। बजट पहले प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता था। वहां से पास हो जाने पर वह सरदार-सभा में भेजा जाता था। बजट के द्वारा किसी कानून को संशोधित या विखण्डित नहीं कर सकती थी। वह इस सम्बन्ध में केवल देख-रेख की शक्तियां का प्रयोग करती थी। यदि डायट किसी कारण बजट को पास करने में असमर्थ रहती थी तो सरकार को संविधान की ओर से गत वर्ष के बजट को ही क्रियान्वित करने की शक्ति प्राप्त थी। सरकार अध्यादेश द्वारा डायट की स्वीकृति के बिना भी सार्वजनिक सुरक्षा के हेतु आवश्यक व्ययों को कर सकती थी।

(v) कार्यपालिका शक्तियाँ—डायट को देश की कार्यपालिका पर नियन्त्रण करने का अधिकार था। इसके लिए कई प्रकार के साधनों का प्रयोग किया जाता था। डायट के सदस्यों को सरकार से प्रश्न पूछने का अधिकार था। वे सरकार की आलोचना करते तथा शासन के सम्बन्ध में छान-बीन करते थे। साधारणतः मन्त्रीगण डायट में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते थे। लेकिन उन्हें उत्तर देने से इन्कार करने का भी अधिकार प्राप्त था। जब वे किसी बात को साम्राज्य के हित में गुप्त रखना उचित समझते थे तो वे ऐसा करते थे। डायट को यह भी अधिकार था कि सरकार की अक्षमता के विषय में वह सम्राट के पास आवेदन पत्र भेजे। यद्यपि संविधान में कोई व्यवस्था नहीं थी, फिर भी सदन अविश्वास तथा निन्दा के प्रस्ताव पास कर सकते थे। लेकिन इनके फलस्वरूप सरकार पद-त्याग नहीं करती थी।

(vi) विविध शक्तियाँ—डायट वैदेशिक सम्बन्ध पर भी नियन्त्रण करती थी। परराष्ट्र मन्त्री डायट के दोनों सदनों के समक्ष प्रतिवर्ष एक भाषण देता था जिसमें वह जापान की वैदेशिक नीति को अस्पष्ट करता था। सरदार सभा सम्राट द्वारा पूछे जाने पर सामन्तों के विशेषाधिकार के सम्बन्ध में परामर्श देती थी।

कार्यप्रणाली—डायट की बैठक प्रतिवर्ष एक बार होती थी। इसका अधिवेशन तीन मास चलता था। सम्राट द्वारा इसमें परिवर्तन लाया जा सकता था। प्रतिनिधि सभा की कार्यप्रणाली ब्रिटिश लोकसभा से मिलती जुलती थी, जैसे स्पीकर का चुनाव, समिति व्यवस्था, विधेयकों का तीन वाचन, प्रश्न पूछने का समय आदि। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरःस्थापित किया जा सकता था। इसकी स्वीकृति दोनों सदनों द्वारा आवश्यक थी। सरकारी बजट को पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जाता था, लेकिन वह पास तभी समझा जाता था जब कि दोनों सदनों की उसे स्वीकृति मिल जाती थी। किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद की स्थिति में दोनों की एक संयुक्त समिति का गठन किया जाता था। समिति की रिपोर्ट को दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता था। दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाने पर उसे सम्राट के हस्ताक्षर द्वारा कानून का रूप दिया जाता था। अगर दोनों सदनों में मतभेद बना रहता तो उसे समाप्त कर दिया जाता था। यदि दोनों सदनों में संघर्ष पैदा हो जाता तो उनका संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता था। ऐसे अधिवेशनों में प्राय सरदार-सभा की विजय होती थी और प्रतिनिधि सभा को परास्त होना पड़ता था।

निष्कर्ष—डायट ब्रिटिश संसद के समान एक व्यवस्थापिका सभा थी। दोनों के काम

| | |
|---|---|
| (i) राजवशीय रक्त के कुमार | १७ |
| (ii) प्रिन्स | १५ |
| (iii) मार्क्विस | ३० |
| (iv) काउण्ट | १८ |
| (v) वाइकाउण्ट | ६६ |
| (vi) बैरन | ६६ |
| (vii) सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य | १६५ |

सविधानत डायट को व्यापक तथा विभिन्न प्रकार की शक्तिया प्राप्त थी। इनमे निम्न लिखित उल्लेखनीय थी—

(i) **सवैधानिक शक्तियाँ**—डायट को सविधान के स शोधन के सम्ब ध मे अधिकार प्राप्त था। डायट के दोनो सदनो मे सम्राट की आज्ञा से स शोधन का प्रस्ताव रखा जाता था। इसका विचार कम से कम एक तिहाई सदस्यो की उपस्थिति पर ही होता था। वह तभी स्वीकृत हो सकता था जब उसपर प्रत्येक सदन म कम से-कम दो तिहाई सदस्य अपनी स्वीकृति देत। डायट को स विधान मे स शोधन लाने का स्वत प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार नहीं था। इसकी शुरुआत राजा की आज्ञा से ही हो सकता था। इस सम्ब ध मे इतो ने कहा था कि "शासन विधान मे स शोधन करने का अधिकार स्वय सम्राट को ही होना चाहिए क्योकि वे ही उसके निर्माता हैं।" स विधान म स शोधन लाने की प्रक्रिया पेचिदी थी, क्योकि इसे सम्राट तथा डायट के दो तिहाई सदस्यो की स्वीकृति आवश्यक थी। साथ ही यह जनत त्रात्मक भी नहीं था, क्योकि स शोधन सम्राट की इच्छा पर निभर करता था। इसी कारण १८८६ के स विधान मे एक भी स शोधन नहीं हुआ।

(ii) **व्यवस्थापन की शक्तिया**—स विधान मे यह व्यवस्था की गयी थी कि डायट अपने समक्ष सरकार द्वारा पुन स्थापित किये गये कानूनो के मसविदो पर मत प्रदान करेगी और स्वत भी कानूनो के मसविदो को पुनर्स्थापित कर सकेगी। व्यक्तिगत सदस्य भी अपनी ओर स महत्त्वपूण विधेयक पुनर्स्थापित कर सकते थे। डायट के अधिवेशन की अनुपस्थिति मे मन्त्रियो को सम्राट के नाम मे अ यादेश निकालने का अधिकार था। अगले अधिवेशन मे डायट द्वारा इसका अनुमोदन आवश्यक था।

(iii) **याचिकाओ पर विचार करने की शक्ति**—कोई भी जापानी नागरिक डायट के पास किसी सदस्य के माध्यम से प्रार्थना पत्र भेज सकता था। यह प्रार्थना-पत्र किसी भी सदन के पास भेजा जा सकता था। इस प्रार्थना पत्र पर एक समिति विचार करती थी। समिति की स्वीकृति और सदन के कम-से-कम ३० सदस्यो के चाहने पर प्रार्थना पत्र पर सदन म वाद विवाद हो सकता था। लेकिन सरकार के समथन के अभाव म डायट याचिकाओ पर कोई विशेष कदम नहीं उठा सकती थी। यह कानून निर्माण के लिए उपयोगी साधन नहीं समझा जाता था। बाद मे याचिकाओ का प्रयोग जापान म बहुत बढ गया और वे लोकमत की पर्याय समझी जाने लगी।

(iv) **वित्तीय शक्तियाँ**—डायट के सामने सरकार वार्षिक बजट पेश करती थी। उस डायट की स्वीकृति आवश्यक थी। बजट पहले प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता था। वहां से पास हो जाने पर वह सरदार-सभा में भेजा जाता था। बजट के द्वारा किसी कानून को संशोधित या विखण्डित नहीं कर सकती थी। वह इस सम्बन्ध में केवल देख-रेख की शक्तियों का प्रयोग करती थी। यदि डायट किसी कारण बजट को पास करने में असमर्थ रहती थी तो सरकार को संविधान की ओर से गत वर्ष के बजट को ही क्रियान्वित करने की शक्ति प्राप्त थी। सरकार अध्यादेश द्वारा डायट की स्वीकृति के बिना भी सार्वजनिक सुरक्षा के हेतु आवश्यक व्ययों को कर सकती थी।

(v) **कार्यपालिका शक्तियाँ**—डायट को देश की कार्यपालिका पर नियन्त्रण करने का अधिकार था। इसके लिए कई प्रकार के साधनों का प्रयोग किया जाता था। डायट के सदस्यों को सरकार से प्रश्न पूछने का अधिकार था। वे सरकार की आलोचना करते तथा शासन के सम्बन्ध में छान-बीन करते थे। साधारणतः मन्त्रिगण डायट में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते थे। लेकिन उन्हें उत्तर देने से इन्कार करने का भी अधिकार प्राप्त था। जब वे किसी बात को साम्राज्य के हित में गुप्त रखना उचित समझते थे तो वे ऐसा करते थे। डायट को यह भी अधिकार था कि सरकार की अक्षमता के विषय में वह सम्राट के पास आवेदन-पत्र भेजे। यद्यपि संविधान में कोई व्यवस्था नहीं थी, फिर भी सदन अविश्वास तथा निन्दा के प्रस्ताव पास कर सकते थे। लेकिन इनके फलस्वरूप सरकार पद-त्याग नहीं करती थी।

(vi) **विविध शक्तियाँ**—डायट वैदेशिक सम्बन्ध पर भी नियन्त्रण करती थी। परराष्ट्र मन्त्री डायट के दोनों सदनों के समक्ष प्रतिवर्ष एक भाषण देता था जिसमें वह जापान की वैदेशिक नीति को अस्पष्ट करता था। सरदार सभा सम्राट द्वारा पूछे जाने पर सामन्तों के विशेषाधिकार के सम्बन्ध में परामर्श देती थी।

**कार्यप्रणाली**—डायट की बैठक प्रतिवर्ष एक बार होती थी। इसका अधिवेशन तीन मास चलता था। सम्राट द्वारा इसमें परिवर्तन लाया जा सकता था। प्रतिनिधि सभा की कार्यप्रणाली ब्रिटिश लोकसभा से मिलती-जुलती थी, जैसे स्पीकर का चुनाव, समिति-व्यवस्था, विधेयकों का तीन वाचन, प्रश्न पूछने का समय आदि। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरःस्थापित किया जा सकता था। इसकी स्वीकृति दोनों सदनों द्वारा आवश्यक थी। सरकारी बजट को पहले प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जाता था, लेकिन वह पास तभी समझा जाता था जब कि दोनों सदनों की उसे स्वीकृति मिल जाती थी। किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद की स्थिति में दोनों की एक संयुक्त समिति का गठन किया जाता था। समिति की रिपोर्ट को दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता था। दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाने पर उसे सम्राट के हस्ताक्षर द्वारा कानून का रूप दिया जाता था। अगर दोनों सदनों में मतभेद बना रहता तो उसे समाप्त कर दिया जाता था। यदि दोनों सदनों में संघर्ष पैदा हो जाता तो उनका संयुक्त अधिवेशन बुलाया जा सकता था। ऐसे अधिवेशनों में प्रायः सरदार-सभा की विजय होती थी और प्रतिनिधि सभा को पराजित होना पड़ता था।

**निष्कर्ष**—डायट ब्रिटिश संसद के समान एक व्यवस्थापिका सभा थी। दोनों के कार्य

एव अधिकार बहुत कुछ मिलते-जुलते थे। लेकिन जापानी डायट ब्रिटिश स सद की तुलना म बहुत ही कमजोर थी। ब्रिटिश स सद स प्रभु है, जब कि जापानी डायट की शक्तियाँ बहुत अधिक सीमित थीं। यह वष मे केवल तीन महीने बैठती थी और कायपालिका पर उसका नियन्त्रण नगण्य था। इसके अतिरिक्त सरदार-सभा ब्रिटन की लाड-सभा की भाँति उच्च वर्गीय लोगो एव विशेष हितो की सभा थी। उसका उद्देश्य ही था 'एकदेशीय आन्दोलन के प्रभाव' 'राजनीतिक दलो के अनिष्टकारी प्रभाव' तथा 'प्रतिनिधि सभा के बहुस ख्यक सदस्यो के स्वेच्छाचार' से देश और सरकार का बचाना। यह सभा प्राय प्रगतिशील एव सावजनिक हित के विधेयको के माग म बाधा पहुचाते थे। इस प्रकार गठन, शक्ति एव स्थिति के सम्बन्ध मे जापानी सरदार-सभा और ब्रिटिश लाड-सभा मे बहुत कुछ समानता थी।

(५) प्रीवी कौंसिल ( Privy Council )—प्रीवी कौंसिल जापानी स विधान की एक महत्त्वपूण स स्था थी। शुरू मे इसका उद्देश्य स विधान के प्रारूप पर विचार करना था। स विधान के निर्माण के बाद यह राज्य के गूढ विषयो पर विचार करनेवाली और सम्राट को परामश देनेवाली स स्था के रूप म काय करने लगी। प्रीवी कौंसिल का निर्माण एव उपसभापति २० अथवा उससे अधिक सम्राट द्वारा नियुक्त अन्य सभासद, महासचिव तथा सचिवालय से होता था। अपने पद के प्रभाव से राज्य के मत्री भी प्रीवी कौंसिल की बैठको म सभासद की हैसियत से बैठने और वाद-विवाद मे भाग लेने तथा मत देने के अधिकारी थे। प्रीवी कौंसिल के काय दो प्रकार के थे—(i) स वैधानिक और (ii) व श परम्परा सम्बन्धी। स वैधानिक कार्यों मे प्रीवी कौंसिल के परामशदात्री कार्यों की गणना होती थी। वह सम्राट को राज्य के महत्त्वपूण मामलो मे परामश देती थी। यह परामश सम्राट द्वारा पूछने पर ही दे सकती थी, अपनी इच्छा से नहीं। उसकी इच्छा को स्वीकार या अस्वीकार करना सम्राट पर निभर करता था। इस प्रकार प्रीवी कौंसिल का महत्त्व सम्राट की इच्छा पर निभर था। सिंहासन के उत्तराधिकारी की अस्वस्थता आदि की दिशा मे उत्तराधिकार के क्रम म परिवत्तन प्रीवी कौंसिल के परामश से ही हो सकता था। स रक्षक की नियुक्ति भी प्रीवी कौंसिल के परामश से ही होती थी। प्रीवी कौंसिल को राजनीतिक कायकलाप के क्षेत्र म भी कुछ अधिकार भी प्राप्त हुए। वह कायपालिका की गृह और विदेशी नीति पर देख रेख कर सकती थी। डायट मे प्रस्तावित होने से पूव विधेयक उसके समक्ष आते थे जिसम वह स शोधन कर सकती थी। प्रीवी कौंसिल को कुछ अद्ध-विधायी शक्तियाँ भी प्रदान की गयी थी। वह सैनिक कानूनो की घोषणा करने वाले अध्यादेशो का अनुमोदन करती थी। वह डायट के अधिवेशनो के विरामकाल मे स कटकालीन अध्यादेशो को स्वीकृत करती थी। अन्तर्राष्ट्रीय समझौतो से सम्बन्धित अध्यादेशो पर भी प्रीवी कौंसिल की स्वीकृति ली जाती थी। वह स विधान के प्रस्तावो, स विधान के पूरक कानूनो और अध्यादेशो से सम्बद्ध सभी मामलो म परामश देता थी। १८९० की उद्घोषणा ने प्रीवी कौंसिल को तीन प्रकार के काय सौंपे थे—(i) स विधान के प्रवचन और स शोधन म सम्बन्धित काय, (ii) कतिपय व्यवस्थापन सम्बन्धी मामलो मे सम्बन्धित काय, और (iii) अपने स गठन और शक्तियो को प्रभावित करनेवाले अध्यादेशो के अनुमोदन से सम्बन्धित काय।

यद्यपि प्रीवी कौंसिल म विधान का एव आभूषण मात्र दीख पडती है लेकिन बात एमी नही थी। उसकी स्थिति अपना विशेष महत्त्व रखती थी। इतो के शब्दा म, "वह स विधान और कानून की एक सुरक्षा" ( The Palladium of the Constitution and of the Law ) थी। वह सम्राट के स वैधानिक परामश दाताओ की सर्वोच्च स स्था थी। इतो ने प्रीवी कौंसिल के कार्यों का वणन करते हुए कहा था कि इसका काय शासन की दूरदर्शी योजनाओ का निर्माण करना, नवीन कानूनो का सम्यक विचार विमश के उपरा त प्रभावित करना और उनमे वैज्ञानिकता का पुट देना या। उसी के मत म इसका मूल्य मुख्यत इसके सदस्यो की निष्पक्षता और उपयोगी तथा शा त निण य देने की क्षमता पर निभर था। स विधान की क्रियान्विति के प्रार म्भिक वर्षो मे मन्त्रिमडल और प्रीवी कौंसिल मे मौलिक एकता थी। ये दोनो जापानी राजनीति म निय त्रक शक्ति का प्रतिनिधित्व करती थी और दोनो ही स स्थाओ के सदस्य एक ही वग से आते थे। लेकिन प्रजातन्त्र के विकास के कारण दोनो के स गठन म अ तर हो गया। फल्त दोनो म विरोध और स घष पैदा होने लगे। प्रीवी कौंसिल अनुदारता और प्रतिक्रियावादिता का गढ थी और प्रजाता त्रिक व्यवस्था के विकास म बाधक सिद्ध हुई।

(११) मन्त्रिमडल (Cabinet) —मन्त्रिमडल के विषय मे स विधान चुप था। यह गैर-स वैधानिक विकास का फल था। इसका निर्माण सवप्रथम १८८५ ई० मे हुआ। स विधान के निर्माण के बाद यह काय करता रहा और इसका अस्तित्व सदा के लिए स्थापित हो गया और द्वितीय महायुद्ध तक स विधान का प्रमुख अग बना रहा। इस प्रकार १८८९ के स विधान म मन्त्रिमडल की व्यवस्था नही की गयी थी, लेकिन स विधान की धारा ५५ म राज्य के मन्त्रियो के सम्ब ध म प्रविधान किया गया था कि 'भिन्न भिन्न राज्यमन्त्री सम्राट् को परामश दिया करेंगे और वे उसके लिए उत्तरदायी होंगे। सब कानूनो, सम्राट के आज्ञा पत्रो और सम्राट् के हर तरह के सूचना पत्रो पर जिनका राज्य-व्यवस्था से सम्ब ध है एक राज्य-मन्त्री का भी हस्ताक्षर होगा।" २४ दिसम्बर, १८८९ को एक साम्राज्यीय अध्यादेश द्वारा मन्त्रिमडल के अस्तित्व को औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया गया था जिसमे इसके स गठन और शक्तियो का उल्लेख था।

मन्त्रिमडल की नियुक्ति सम्राट द्वारा होती थी। प्रधान मन्त्री की नियुक्ति में सम्राट् प्रीवी सील के लार्ड कीपर (Lord Keeper of the Privy Seal) और गैनरो स परामश लेता था। अ य मन्त्रियो की नियुक्ति प्रधान मन्त्री की सिफारिश पर होती थी। मन्त्रिमडल म प्रधान मन्त्री के अतिरिक्त तेरह विभागीय मन्त्री होते थे—(१) परराष्ट्र मन्त्री, (२) गृह मन्त्री, (३) वित्त-मन्त्री, (४) युद्ध मन्त्री, (५) नौसेना मन्त्री, (६) शिक्षा मन्त्री, (७) न्याय मन्त्री, (८) वाणिज्य और उद्योग मन्त्री, (९) वन और कृषि मन्त्री, (१०) स चार मन्त्री, (११) रेलवे मन्त्री, (१२) समुद्रपार मामलो सम्ब धी मन्त्री, और (१३) सामाजिक कल्याण मन्त्री। प्रधान मन्त्री मन्त्रिमडल का प्रधान होता था। वह प्रशासन की सत्ता का सर्वोच्च अवयव होता था। कि तु उसकी शक्तिया सर्वोच्च कमाण्ड (Supreme Command) और साम्राज्यीय परिवार मन्त्रालय (Imperial Household Ministry) द्वारा मर्यादित थी। प्रत्येक मन्त्री के सहायतार्थ दो उप मन्त्री होते थे—एक स सदीय उप मन्त्री और दूसरा स्थायी उप मन्त्री। स सदीय प्रणाली के विपरीत मन्त्रिया

का डायट का सदस्य होना अनिवार्य नही था। यो इस नियम के पालन का प्रयास किया जाता था, लेकिन बहुत से मत्री किसी भी सदन का सदस्य नही होते थे।

मन्त्रिमडल पर देश के प्रशासन का भार था कोई भी विषय प्रधान मन्त्री या किसी अन्य मन्त्री के पहल पर उसके समक्ष विचारार्थ रखा जा सकता था, लेकिन निम्नलिखित ८ विषयो का विशेष रूप से उल्लेख किया गया था —

(१) कानूनो के मसविदे और वित्तीय अनुमान तथा आकडे।

(२) सन्धियाँ और विदेशो से राजतन्त्रिक सम्बन्ध।

(३) कानून को लागू करने के लिये प्रशासकीय उद्घोषणाएँ और विनियम।

(४) विभागो की क्षमता पर उठनेवाले विवाद।

(५) सम्राट् या डायट द्वारा प्रेषित प्रजा की याचिकाएँ।

(६) बजट के अतिरिक्त अन्य व्यय,

(७) चोकूनिन और गवर्नर (Chokunin and Governor) के स्तर के सभी अधिकारियो की नियुक्ति, पदोन्नति और पदच्युति, और

(८) किसी भी विभाग के प्रशासन से सम्बन्धित कोई भी विषय।

जापानी मन्त्रिमडल का बाहरी ढाँचा तथा कार्यकरण बहुत कुछ ब्रिटिश मन्त्रिमडल से मिलता जुलता था। प्रति सप्ताह इसकी बैठक होती थी। इसके वाद विवाद तथा निर्णय गोपनीय होते थे। कम-से-कम बाहर से इसमे एकता तथा सुदृढता पायी जाती थी। लेकिन दोनो मे एक बहुत बडा मौलिक अन्तर था। मन्त्रिमडल उत्तरदायित्व (Cabinet Responsibility) के सम्बन्ध मे जापानी स विधान स सदीय पद्धति का दृढता से अनुकरण नही करता था।

जापानी स विधान मन्त्रियो के उत्तरदायित्व के बारे मे स्पष्ट नही था। धारा ५५ म केवल इतना कहा गया था कि "भिन्न भिन्न मन्त्री सम्राट को परामर्श देते हैं और उसके लिए वे उत्तरदायी होते हैं।"[1] लेकिन मन्त्री किसके प्रति उत्तरदायी थे, इस विषय मे स विधान मौन थे। इस विषय मे दो विपरीत विचार दिये जाते हैं। कुछ लोगो का कहना है कि मन्त्रियो का उत्तरदायित्व सम्राट् के प्रति था। इस सम्बन्ध मे हॉजमी का कहना था कि "मन्त्री प्रत्यक्ष रूप से और व्यक्तिगत रूप से सम्राट् और केवल सम्राट् के प्रति उत्तरदायी है, डायट के प्रति उनका तनिक उत्तरदायित्व नही।" इसके विपरीत दूसरे वर्गो के लोगो का कहना था कि मन्त्री डायट के प्रति उत्तरदायी हैं, क्योंकि प्रशासन मुख्य रूप से डायट के हाथ मे है। उत्तरदायित्व के सम्बन्ध म प्रिन्स इतो का कहना था कि "मन्त्रिगण प्रत्यक्ष रूप से सम्राट के प्रति और अप्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी है"। वस्तुत मन्त्रिगण सम्राट के प्रति उत्तरदायी थे, क्योकि वही उन्हे पदच्युत कर सकता था। डायट को उन्हे हटाने की शक्ति नही थी। वह केवल अप्रत्यक्ष रूप से मन्त्रियो पर नियन्त्रण रख सकती थी। प्रतिनिधि सभा अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मन्त्रिमडल या किसी मन्त्री को त्याग पत्र देने के लिए बाध्य नही कर सकती थी। लेकिन राजनीतिक दलो के प्रमिक

1 "The Ministers give their advice to the Emperor and be responsible for it"—Article 55

विकास के कारण मंत्रियों को डायट का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक हो गया, जिसके कारण डायट के प्रति उनका उत्तरदायित्व भी बढ़ गया। मीजी संविधान के अंतर्गत, जैसा कि **ऑग और जिन्क** ने कहा है, एक मन्त्रिमंडल था, लेकिन पश्चिमी देशों की भाँति एक मन्त्रिमंडल पद्धति की स्थापना की इच्छा नहीं थी।[1]

(vii) **संशोधन** (Amendment)—संविधान में संशोधन लाने के लिए एक जटिल पद्धति को अपनाया गया था। संशोधन का प्रस्ताव साम्राज्यीय आदेश (Imperial Order) द्वारा लाया जा सकता था। उस पर डायट में वाद-विवाद होने के लिए कम से कम प्रत्येक सदन में दो तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक थी। उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से ही संशोधन का प्रस्ताव पास हो सकता था। संशोधन की पद्धति जटिल होने के अतिरिक्त अप्रजातान्त्रिक भी थी। इस सम्बन्ध में अंतिम शक्ति सम्राट को दी गयी थी, क्योंकि वही संविधान का एकमात्र निर्माता था।

(viii) **न्याय व्यवस्था** (The Judicial System)—संविधान के अनुसार सम्राट देश के न्याय के स्रोत थे। न्यायिक शक्तियों का प्रयोग कानून के अनुसार होता था। इस सम्बन्ध में संविधान की धारा ५७ में कहा गया था कि न्याय की व्यवस्था न्यायालयों द्वारा सम्राट के नाम से कानून के अनुसार की जायगी। न्यायालयों के संगठन के नियम कानून के अनुसार बनाये जायेंगे। न्यायधीशों की नियुक्ति सम्राट के हाथ में थी। न्यायालय सम्राट के नाम से न्याय करते थे। जापानी न्याय-व्यवस्था का संगठन फ्रांस की पद्धति से प्रभावित था। वहाँ की भाँति यहाँ पर भी साधारण न्यायालयों और प्रशासकीय न्यायालयों में भेद किया गया था। साधारण न्यायालय की चार श्रेणियाँ थीं और स्थानीय न्यायालय, जिलों के न्यायालय, अपीलीय न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय। इनके अतिरिक्त कुछ पुलिस न्यायालय और विशेष न्यायालय भी थे। सर्वोच्च न्यायालय और अपीलीय न्यायालयों के न्यायधीशों की नियुक्ति सम्राट द्वारा तथा अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति न्याय मंत्री द्वारा होती थी। सारे देश के लिए एक ही प्रशासकीय न्यायालय था। इसको प्रशासनिक मुकदमों का न्यायालयों को (Court of Administrative Litigation) भी कहते थे। इसमें एक सभापति तथा अनेक परामर्श दाता होते थे। इस न्यायालय के सदस्य सिद्धान्त में सम्राट द्वारा किन्तु व्यवहार में प्रधानमंत्री द्वारा नियुक्त किये जाते थे। इनकी नियुक्ति जीवन भर के लिए होती थी। इसका क्षेत्राधिकार पर्याप्त विस्तृत था। यह करारोपण प्रशासनिक फीस, करों की वसूली, सार्वजनिक द्रव्य, सार्वजनिक और व्यक्तिगत भूमि, स्थानीय पुलिस तथा अन्य कई प्रकार के मुकदमों की सुनवाई इसके द्वारा होती थी।

(ix) **गैर संवैधानिक संस्थाएँ** (Extra Constitutional Institution)—मन्त्रिमंडल मीजी संविधान का सर्वप्रमुख गैर संवैधानिक विकास था। इसके अतिरिक्त संविधान के अन्तर्गत अन्य कई संस्थाओं का विकास हुआ। इनमें निम्नलिखित संस्थाएँ प्रमुख थीं—

1 "Under the Meiji constitution there was a 'Cabinet' but there was no intention that there be a 'Cabinet system' in the Western sense "—Ogg and Zinc, *Modern Foreign Governments*, P 956

प्रारम्भ में मित्र सत्ता का यह लक्ष्य था कि जापान युद्ध के पश्चात् एक ऐसी शासन-प्रणाली के साथ उपस्थित हो जो जनतन्त्र के विस्तृत सिद्धान्तों पर आधारित हो और जो विश्वशांति की स्थापना में संलग्न रहे। कई घोषणाओं द्वारा इस लक्ष्य को स्पष्ट भी किया गया। १९४१ के अतलांतिक चार्टर और १९४५ की पॉटसडैम घोषणा द्वारा यह भी निर्धारित किया गया कि यथासम्भव जनतन्त्र और विश्वशान्ति को ध्यान में रखते हुए स्वयं जापानियों को भी संविधान निर्माण का अधिकार दिया जाय।

जापान में नवीन संविधान के निर्माण के सम्बन्ध में मत विभिन्नता पायी जाती थी। बहुत-से जापानियों की, जिनमें प्रधानमंत्री शीदेहारा और प्रो० मिनोब भी सम्मिलित थे, यह राय थी कि जापान के लिए नये संविधान की कोई आवश्यकता नहीं थी। उनका कहना था कि वर्त्तमान संविधान के उपबन्धों को ही अपेक्षाकृत अधिक उदारवादी सिद्धान्तों के अनुसार ढालकर तथा उनमें कुछ संशोधन करके ही जापान की शासन प्रणाली को भविष्य के उपयुक्त बनाया जा सकता है। मित्र राष्ट्रों का सर्वोच्च कमाण्ड इस विचार धारा के पक्ष में नहीं था। वह जापान में नये संविधान को लागू करने के पक्ष में था। सर्वोच्च कमाण्डर जनरल मैकार्थर ने ११ अक्तूबर, १९४५ को जापानी मंत्रिमंडल को आदेश दिया कि देश के लिए नये संविधान का निर्माण किया जाय। उसने बतलाया कि नवीन संविधान में निम्नांकित परिवर्त्तन किये जायँ—

(i) सम्राट को (यदि उसका पद बना रहे) शक्तियों से वंचित कर दिया जाय।

(ii) गत शासन व्यवस्था की ऐसी प्रतिक्रियात्मक परामर्शदायिनी संस्थाएँ, जिनकी १८८९ के संविधान में गणना नहीं थी, नष्ट कर दी जायँ।

(iii) डायट को शक्तिशाली बनाया जाय।

(iv) मंत्रियों का डायट के प्रति उत्तरदायित्व विनिश्चित किया जाय।

(v) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति की जाय।

(vi) अधिकारों की विस्तृत रूप में व्यवस्था की जाय।

संविधान में संशोधन लाने के लिए प्रीवी कौंसिल ने इसका उत्तरदायित्व प्रिन्स कोयोन को सौंपा। लेकिन युद्धापराधी करार कर दिये जाने के कारण उसने आत्म हत्या कर ली। तत्पश्चात् सरकार ने एक "संवैधानिक समस्या की अनुसंधान समिति" (Constitutional Problem Investigation Committee) की स्थापना की। इसकी अध्यक्षता एक महान् विधि-विशेषज्ञ डा० मातसूमतो जोजी ने की। इस समिति ने काफी परिश्रम के बाद 'संशोधन विधेयक' (Revision Bill) तैयार किया। यह विधेयक सर्वोच्च कमाण्ड को सन्तुष्ट नहीं कर सका। जापानी मन्त्रिमंडल ने इसे अस्वीकृत कर दिया। इसके बदले उसने ६, मार्च १९४६ को संविधान का एक अन्य प्रारूप स्वीकार किया। यह प्रजातान्त्रिक तथा शान्तिवादी सिद्धान्तों पर आधारित था। यह संविधान यथार्थ में मैकार्थर द्वारा बनाया गया था, जापानी मन्त्रिमंडल द्वारा नहीं। वाशिंगटन में 'सुदूर पूर्वी आयोग' ने संविधान के लिए कतिपय मूल सिद्धान्तों की सिफारिश की। जिन्हें संविधान के प्रारूप में स्थान दिया गया। इसके बाद संविधान के प्रारूप को सम्राट के नाम पर जनता की सूचना के लिए प्रसारित किया गया। जनरल मैकार्थर ने खुलकर इसका

(क) गेनरो (Genro)—गेनरो मे अनुभवी तथा प्रभावशाली राजनीतिज्ञ रहते थे। सम्राट महत्त्वपूर्ण मामला म इन राजनीतिज्ञो से परामश लेता था, जैसे प्रधानमत्री का चुनाव, युद्ध की घोषणा, सधि आदि के सम्ब ध मे। ये परामश अनौपचारिक होते थे तथा गेनरो के सदस्यो से परामश लेना आवश्यक नही था। यह प्रथाओ तथा परम्पराओ पर निर्भर करता था। फिर भी देश भक्त तथा उच्च कोटि के राजनीतिज्ञ होन के कारण गेनरो सरकारी नीति को प्रभावित करते थे। साधारणत इनका विचार अनुदारपूर्ण होता था।

(ख) साम्राज्यीय युद्ध परिषद (Imperial War Council)—इसमे सुरक्षा विभाग के प्रधान, फिल्ड मार्शल्स, नौ सैनिक, एडमिरल तथा उच्च कोटि के अन्य सैनिक पदाधिकारी रहते थे। इनकी नियुक्ति सम्राट द्वारा होती थी। शुरू मे यह स स्था गैर सैनिक अधिकारियो के अधीन थी। लेकिन धीरे धीरे यह स्वत त्र रूप से काय करने लगी। साम्राज्यीय युद्ध परिषद सम्राट के प्रति उत्तरदायी थी, क्योंकि वही सशस्त्र सेनाओ का सर्वोच्च प्रधान था। परिषद उसके नाम पर ही काम करती थी और सम्राट से उसका प्रत्यक्ष सम्पर्क था। इस प्रकार वह सरकार के निय त्रण से परे थी। इसका परिणाम यह हुआ कि सैनिक तथा गैर सैनिक अधिकारियो की नीतियो मे विरोध तथा असामञ्जस्य पैदा होने लगा।

(ग) जायबात्सु (The Zaibatsu)—जायबात्सु जापान के बडे आर्थिक या व्यापारिक गुटो को कहते थे। ये आर्थिक गुट देश के बडे बडे व्यापारो तथा उद्योगो को नियन्त्रित करते थे। जैसे रेल्वे, बैंक, फैक्टरी, जगल, बीमा आदि। जायबात्सु जापान के सबसे बडे कर दाता थे। उनका सरकार से तथा प्रीवी कौंसिल और सरदार सभा के सदस्यो से घनिष्ठ सम्बन्ध था। अत सरकार पर उनका अत्यधिक प्रभाव था। सावजनिक नीतिओ के निर्माण मे उनका मुख्य हाथ रहता था। वस्तुत जायबात्सु परिवार जापान की सबसे बडी शक्ति थे। द्वितीय महायुद्ध के बाद मित्र रा ट्रो द्वारा जापान पर आधिपत्य जमा लेने के बाद जायबात्सु का अ त हो गया। उनकी सारी सम्पत्ति को जब्त कर लिया गया और जायबात्सु परिवारो को किसी भी बडे व्यवसाय मे भाग लेने से मना कर दिया गया।

## आधुनिक सविधान का निर्माण

## (Framing of the Modern Constitution)

मीजी स विधान १८९० ई० से ३ मई, १९४७ ई० तक लागू रहा। १९४५ मे जापान ने मित्र राष्ट्रो के सामने अपनी पराजय स्वीकार कर ली और आत्मसमपण कर लिया। जापान के इतिहास मे एक नया युग का आर भ हुआ। अमरीकी कमाण्डर जनरल डगलास मैकार्थर के अधीन जापान का शासन चलता रहा। शुरू के दो वर्षो तक मीजी स विधान ही लागू रहा। इन्ही वर्षो मे नया स विधान का निर्माण किया गया। वस्तुत नये स विधान की रूप रेखा वाशिंगटन मे निर्धारित हुई। लेकिन प्रयास यह किया गया कि नये स विधान और परिवर्तित प्रशासनिक रूप रेखा को जबरदस्ती जापान पर न लादे जायँ। अत जापानियो के लिए विदेशी तथा आपत्तिमूलक परिवर्तनो को न अपनाने की चेष्टा की गयी और जापान की परम्पराजनित संस्थाओ तथा रीति रिवाजो को प्राचीन रूप मे ही बनाया रखा गया।

प्रारम्भ मे मैत्रिक सत्ता का यह लक्ष्य था कि जापान युद्ध के पश्चात् एक एसी शासन प्रणाली के साथ उपस्थित हो जो जनतन्त्र के विस्तृत सिद्धान्तो पर आधारित हो और जो विश्वशाति की स्थापना मे सलग्न रहा। कई घोषणाओ द्वारा इस लक्ष्य को स्पष्ट भी किया गया। १९४१ के अनतर्राष्ट्रिक चार्टर और १९४५ की पाट्सडैम घोषणा द्वारा यह भी निर्धारित किया गया कि यथासम्भव जनतन्त्र और विश्वशान्ति को ध्यान मे रखते हुए स्वय जापानियो को भी सविधान निर्माण का अधिकार दिया जाय।

जापान मे नवीन सविधान के निर्माण के सम्बन्ध मे मत विभिन्नता पायी जाती थी। बहुत से जापानियो की, जिनमे प्रधानमत्री शीदेहारा और प्रो० मिनोबे भी सम्मलित थे, यह राय थी कि जापान के लिए नये सविधान की कोई आवश्यकता नही थी। उनका कहना था कि वर्त्तमान सविधान के उपबन्धो को ही अपेक्षाकृत अधिक उदारवादी सिद्धान्तो के अनुसार ढालकर तथा उनमे कुछ सशोधन करके ही जापान की शासन प्रणाली को भविष्य के उपयुक्त बनाया जा सकता है। मित्र राष्ट्रो का सर्वोच्च कमाण्ड इस विचार धारा के पक्ष मे नही था। वह जापान मे नये सविधान को लागू करने के पक्ष मे था। सर्वोच्च कमाण्डर जनरल मैकार्थर ने ११ अक्तूबर, १९४५ को जापानी मन्त्रिमडल को आदेश दिया कि देश के लिए नये सविधान का निर्माण किया जाय। उसने बतलाया कि नवीन सविधान मे निम्नाकित परिवर्त्तन किये जाय*—

(i) सम्राट को (यदि उसका पद बना रहे) शक्तियो से वचित कर दिया जाय।

(ii) गत शासन व्यवस्था की ऐसी प्रतिक्रियात्मक परामर्शदायिनी सस्थाए*, जिनकी १८८९ के सविधान मे गणना नही थी, नष्ट कर दी जाय*।

(iii) डायट को शक्तिशाली बनाया जाय।

(iv) मन्त्रियो का डायट के प्रति उत्तरदायित्व विनिश्चित किया जाय।

(v) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति की जाय।

(vi) अधिकारो की विस्तृत रूप मे व्यवस्था की जाय।

सविधान मे सशोधन लाने के लिए प्रीवी कौंसिल ने इसका उत्तरदायित्व प्रिंस कोनोये को सौंपा। लेकिन युद्धापराधी करार कर दिये जाने के कारण उसने आत्म हत्या कर ली। तत्पश्चात् सरकार ने एक "सवैधानिक समस्या की अनुसधान समिति" (Constitutional Problem Investigation Committee) की स्थापना की। इसकी अध्यक्षता एक महान् विधि विशेषज्ञ डा० मात्सुमतो जोजी ने की। इस समिति ने काफी परिश्रम के बाद 'सशोधन विधेयक' (Revision Bill) तैयार किया। यह विधेयक सर्वोच्च कमाण्ड को सन्तुष्ट नही कर सका। जापानी मन्त्रिमडल ने इसे अस्वीकृत कर दिया। इसके बदले उसने ६, मार्च १९४६ को सविधान का एक अन्य प्रारूप स्वीकार किया। यह प्रजातान्त्रिक तथा शान्तिवादी सिद्धान्तो पर आधारित था। यह सविधान यथार्थ मे मैकार्थर द्वारा बनाया गया था, जापानी मन्त्रिमडल द्वारा नही। वाशिंगटन मे 'सुदूर पूर्वी आयोग' ने सविधान के लिए कतिपय मूल सिद्धान्तो की सिफारिश की। जिन्हें सविधान के प्रारूप मे स्थान दिया गया। इसके बाद सविधान के प्रारूप को सम्राट के नाम पर जनता की सूचना के लिए प्रसारित किया गया। जनरल मैकार्थर ने खुलकर इसका

समर्थन किया। मन्त्रिमंडल ने इस पर विस्तारपूर्वक विचार किया। तत्पश्चात् संविधान के प्रारूप को डायट के समक्ष रखा गया। वाद विवाद के पश्चात् ७ अक्तूबर, १९४६ को प्रतिनिधि सभा ने प्राय सर्वसम्मति से नये संविधान को अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी। केवल साम्यवादी सदस्यों ने इसका विरोध किया। ३ नवम्बर, १९४६ को एक साम्राज्यीय आज्ञप्ति के द्वारा इस संविधान को उद्घोषित किया गया। प्रधान मंत्री योशिदा शिगेरु (Yoshide Shigeru) द्वारा सम्राट हिरोहीतो की उपस्थिति में इसे ३ मई, १९४७ ई० को लागू किया गया। इसे सम्राट हिरोहीतो की मृत्यु के कारण शोवा संविधान (Showa Constitution) भी कहते हैं। जापान की वर्तमान शासन-व्यवस्था इसी संविधान के द्वारा संचालित हो रही है।



# अध्याय : ३

## जापानी संविधान की प्रकृति एवं विशेषताएँ

## (The Nature and Characteristics of the Japanese Constitution)

जापान का वर्त्तमान संविधान ३ नवम्बर, १९४६ ई० को डायट द्वारा स्वीकृत किया गया। उसे ३ नवम्बर १९४७ को लागू किया गया। कहने के लिए पुराने संविधान को संशोधित कर नये संविधान का निर्माण किया गया था तथा डायट ने इसे बनाया था। लेकिन वास्तविकता यह थी कि यह संविधान बिल्कुल नया था तथा इसे मैत्रिक सत्ता ने बनाया था। इसके मौलिक सिद्धान्त प्राचीन संविधान के बिल्कुल उल्टे हैं।

### १. जापानी संविधान की प्रकृति

### (The Nature of the Constitution)

नवीन जापानी संविधान इंगलैंड की भांति एक एकात्मक संविधान है। यहाँ संवैधानिक राजतन्त्र तथा संसदीय शासन प्रणाली को अपनाया गया है। दोनों संविधान में एक प्रमुख अन्तर यह है कि ब्रिटिश संविधान के विपरीत जापान का संविधान लिखित है। वर्त्तमान जापानी संविधान आधुनिक प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों पर आधारित है। यह भारतीय संविधान की भाँति विश्वशान्ति की कामना करता है तथा संप्रभुता को जनता में निहित करता है।

संविधान की प्रकृति एवं उद्देश्य प्रायः उसकी प्रस्तावना से स्पष्ट होता है। जापानी संविधान के विषय में भी यह कथन सत्य है। संविधान की प्रस्तावना इस प्रकार है—

"हम, जापानी प्रजाजन, राष्ट्रीय डायट में विधिवत् निर्वाचित अपने प्रतिनिधियों के द्वारा कार्य करते हुए, यह निश्चय करके कि इस भूमि पर स्वतन्त्रता के प्रसाद तथा सभी राष्ट्रों के साथ शान्तिपूर्ण सहयोग के फल को अपने तथा आनेवाली पीढ़ियों के लिए सुरक्षित रखेंगे, तथा यह निश्चय करके कि सरकार के कार्यों द्वारा भविष्य में कभी भी युद्ध के संकटों को नहीं आने देंगे, यह उद्घोषित करते हैं कि संप्रभुत्व जनता में निवास करता है और दृढ़ रूप में इस संविधान को प्रतिस्थापित करते हैं। सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर है, जिसकी सत्ता जनता से ही प्राप्त की जाती है, जिसकी शक्तियों का क्रियान्वियन जनता के प्रतिनिधियों द्वारा होता है और जिससे जनता लाभ उठाती है। यह मानवता का सार्वभौम सिद्धान्त है जिस पर यह संविधान आधारित है। इससे संघर्ष करने वाले सभी संविधानों, विधियों, आज्ञप्तियों को हम निरस्त करते हैं।

हम, जापानी प्रजाजन, सभी कालो मे शांति के आकांक्षी है, और मानव सम्बन्धो को नियन्त्रित करनेवाले उच्च आदर्शों के प्रति गहन रूप म सजग हैं, और संसार के शांतिप्रिय राष्ट्रो के न्याय तथा भक्ति मे विश्वास रखते हुए, अपनी सुरक्षा और अस्तित्व की रक्षा करने का निश्चय कर चुके है। हम शान्ति-स्थापना का प्रयत्न करते हुए और अत्याचार तथा दासत्व, शोषण तथा अन्याय के स्थायी रूप से भूमि पर से बहिष्कार का प्रयत्न करते हुए अन्तर्राष्ट्रीय समाज मे सम्मानित स्थान प्राप्त करने के आकांक्षी हैं। हम स्वीकार करते हैं कि संसार के समस्त राष्ट्रो को अभाव तथा भय से मुक्त होकर शांति मे रहने का अधिकार है।

हम विश्वास करते हैं कि कोई भी राष्ट्र केवल अपने प्रति ही उत्तरदायी नही है, प्रत्युत राजनीतिक नैतिकता के नियम सार्वभौम हैं और सभी राष्ट्रो पर जो स्वयं सम्प्रभुताधारी हैं और सर्वाधिक रूप से अन्य राष्ट्रो के साथ अपने सम्बन्धो को न्यायोचित ठहराते हैं, इनके पालन का उत्तर दायित्व है।

हम, जापानी प्रजाजन, अपने सम्पूर्ण साधनो के साथ इन आदर्शों तथा लक्ष्यो का प्राप्त करने के लिए, राष्ट्रीय सम्मान की शपथ लेते है।"[1]

---

1 "We, the Japanese people, acting through our duly elected representatives in the National Diet, determined that we shall secure for ourselves and our posterity the fruits of peaceful cooperation with all nations and the blessings of liberty throughout this land, and resolved that never again, shall we be visited with the horrors of war through the action of government, do proclaim that sovereign power resides with the people and do firmly establish this constitution Government is a sacred trust of the people, the authority for which is derived from the people, the Powers of which are exercised by the representatives of the people, and the benefits of which are enjoyed by the people This is a universal principle of mankind upon which this constitution is founded We reject and revoke all constitutions, laws, ordinances and re-scripts in conflict herewith

We, the Japanese people, desire peace for all time and are deeply conscious of the high ideals controlling human relationship, and we have determined to preserve our security and existence, trusting in the justice and the faith of the peace loving peoples of the world We desire to occupy an honoured place in an international society striving for preservation of peace, and the banishment of tyranny and slavery, oppression and intolerance for all time from the earth We recognise that all peoples of the world have right to live in peace, free from fear and want

We believe, that no nation is responsible to itself alone, but that laws of political morality are universal, and that obedience to such laws is incumbent upon all nations who would sustain their own sovereignty and justify their sovereign relationship with other nations

We the Japanese people, pledge our national honour to accomplish these high ideals and purposes with all over resources" —Preamble

संविधान की प्रस्तावना से उसकी प्रकृति के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातें स्पष्ट होती हैं—

(i) संविधान यह विनिश्चित करता है कि जापान भविष्य में कभी भी युद्ध को आमंत्रित नहीं करेगा। वह सभी राष्ट्रों के साथ शान्तिपूर्ण सम्बन्ध बनाये रखेगा तथा उनसे शान्तिपूर्ण सहयोग स्थापित करेगा।

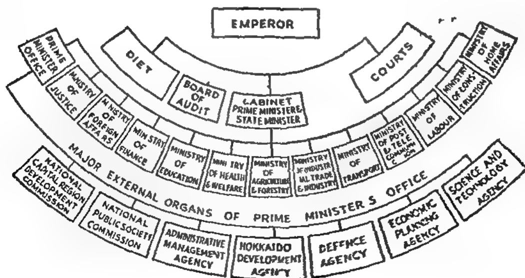
(ii) प्रस्तावना के अनुसार संप्रभुता जनता में निवास करती है। सरकार 'जनता की, जनता के लिए तथा जनता के द्वारा शासन' है। तात्पर्य यह कि जापानी संविधान सरकार के लोकतान्त्रिक स्वरूप को अपनाता है।

(iii) संविधान की प्रस्तावना से यह स्पष्ट होता है कि जापान अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति तथा सहयोग का समर्थक है।

(iv) जापानी संविधान मानव-सम्बन्धों के उच्च आदर्शों को अपनाता है। वह शान्ति-प्रिय राष्ट्रों के न्याय तथा भक्ति में विश्वास रखता है। वह अत्याचार तथा दासत्व, शोषण तथा अन्याय का बहिष्कार करता है। वह इस मौलिक सिद्धान्त में विश्वास करता है कि विश्व के समस्त राष्ट्रों को अभाव तथा भय से मुक्त होकर शान्ति से रहने का अधिकार है।

(v) प्रस्तावना के अनुसार जापान अन्तर्राष्ट्रीय विधि तथा राजनीतिक नैतिकता का पालन करेगा। वह अन्य राष्ट्रों से भी यह आशा करता है कि वे इनका पालन करेंगे तथा अन्य राष्ट्रों के प्रति अपने उत्तरदायित्व को निभायेंगे।

जापान के संविधान के अनुसार सरकार का ढाँचा निम्नलिखित चार्ट से स्पष्ट होता है—




राज्य का प्रधान सम्राट् है। वह ब्रिटिश सम्राट की भाँति संवैधानिक राज्याध्यक्ष है। शासन की समस्त शक्तियाँ उसमें निहित हैं, वह उनका प्रयोग नहीं करता। वह उनका वास्तविक प्रयोग नहीं ... करता है।

देश की विधायी सत्ता डायट में निहित की गयी है। इसके दो सदन हैं—प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) और पार्षद सभा (House of Councillors)। दोनों सदनों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है, प्रतिनिधि सभा की अवधि चार वर्ष। पार्षद सभा स्थायी सदन है जिसके आधे सदस्यों का निर्वाचन प्रति तीन वर्ष पर होता है। विधायी शक्ति वस्तुतः प्रतिनिधि सभा में निहित है। पार्षद सभा में मतभेद की स्थिति में वह दो तिहाई बहुमत से किसी विधेयक को पास कर सकती है। वित्त विधेयक के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय का अधिकार प्रतिनिधि सभा को ही है। पार्षद सभा केवल तीस दिनों की देरी लगा सकता है।

ब्रिटेन की भाँति मन्त्रिमण्डल देश का वास्तविक प्रशासक है। सम्राट के नाम पर सभी प्रशासनिक शक्तियों का प्रयोग वही करता है। प्रधानमन्त्री को डायट तथा अन्य मन्त्रियों को प्रधानमन्त्री चुनता है। मन्त्रिमण्डल केवल प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी है, पार्षद सभा के प्रति नहीं। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का प्रधान होता है। अन्य मन्त्रियों के जिम्मे पृथक-पृथक विभागों का उत्तरदायित्व रहता है। प्रधानमन्त्री का अलग सचिवालय होता है जिसके कई उपविभाग होते हैं।

संविधान में यह उपबन्धित है कि समस्त न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय तथा कानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ न्यायालयों में निहित है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा होती है जिसकी पुष्टि निर्वाचकों द्वारा पहले निर्वाचन के अवसर पर या प्रत्येक दस वर्ष पर होती है। निर्वाचकों के बहुमत के विरुद्ध हो जाने पर न्यायाधीश को पदच्युत कर दिया जाता है। न्यायाधीशों की नियुक्ति दस वर्षों के लिए होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति जापान के सर्वोच्च न्यायालय को भी प्रत्येक विधि, आज्ञप्ति, विनियम और अधिशासनिक कृत्य की वैधानिकता के जाँच की शक्ति प्राप्त है।

## २ संविधान की विशेषताएँ

( Characteristic Features of the Constitution )

जापान के वर्त्तमान संविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

**(१) लिखित संविधान ( Written Constitution )**—जापान का वर्त्तमान संविधान एक लिखित संविधान है। १८८९ के संविधान को 'जापानी साम्राज्य का संविधान' (Constitution of the Empire of Japan) कहा गया था। उसमें 'साम्राज्य' ( Empire ) और 'साम्राज्यीय' ( Imperial ) शब्दों का बार बार प्रयोग किया गया था। नये संविधान को केवल 'जापान का संविधान' ( The Constitution of Japan ) कहा गया है और 'साम्राज्य' तथा 'साम्राज्यीय' शब्दों का प्रयोग कम किया गया है।

वर्त्तमान जापानी संविधान भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका और सोवियत रूस के संविधानों की भाँति एक लिखित संविधान है। इसका निर्माण एक निश्चित निकाय द्वारा किया गया था तथा उसे एक निश्चित तिथि पर लागू किया गया था। इसका निर्माण १९४६ ई०

म जनरल मैकार्थर की अधीनता म मित्रिक सत्ता' के सर्वोच्च कमाण्डर द्वारा किया गया था। और इसे म त्रिम ड ल तथा डायट की विधिवत् स्वीकृति मिली थी। इसको साम्राज्यीय उद्घोषणा द्वारा ३ मई, १९४७ का लागू किया गया। भारतीय तथा अमरीकी स विधानो से इस स दभ म अन्तर यह था कि उन स विधाना का निमाण एक विशेष स विधान निमात्री सभा (Constituent Assembly ) द्वारा हुआ था जब कि जापानी स विधान के निर्माण के लिए एसी किसी विशेष तथा जनतात्रिक सभा का गठन नही किया गया था। वस्तुत यह स विधान विदेशियो द्वारा निर्मित था, यद्यपि औपचारिक रूप से इसे जापानी तथा उसके प्रतिनिधियो की स्वीकृति प्रदान की गयी थी।

वत्त मान जापानी स विधान म एक प्रस्तावना, १०३ धाराए और ११ अध्याय ह। यह प्राचीन स विधान की अपेक्षा बडा ह, क्योकि उसम केवल ७६ धाराए थी। यह स युक्त राज्य अमेरिका के स विधान से बहुत बडा तथा भारत के स विधान से बहुत छोटा है। जिनम क्रमश ७ तथा ३९५ धाराए ह।

आधुनिक जापानी स विधान के हर पृष्ठ पर पाश्चात्य राजनीतिक विचारो और शासन पद्धति की छाप दीख पडती है। मीजी स विधान पर प्रशिया और जम नी का प्रभाव था जब कि वत्त मान स विधान पर अमेरिका और ब्रिटन का प्रभाव मुख्य रूप से पडा है। इस पर अन्तर्राष्ट्रीय सिद्धान्तो का भी प्रभाव देखने को मिलता है।

**(२) लोकप्रिय सम्प्रभुता** ( Popular Sovereignty )—वत्त मान जापानी स विधान की यह प्रमुख विशेषता है कि सम्प्रभुता जनता म निहित है। पुराने स विधान मे स प्रभुता का निवास स्थान सम्राट था। सम्राट की स प्रभुता वश परम्परागत थी। अब स प्रभुता जनता का सौप दी गयी है तथा सम्राट स विधान का एक अ ग मात्र रह गया है। वत्त मान स विधान मे यह स्पष्ट शब्दो म कह दिया गया है कि सप्रभुता जनता मे निवास करती है और सम्राट केवल 'राज्य का प्रतीक' ( Symbol of the State ) है। स विधान की प्रस्तावना की शुरू की पक्तियो मे कहा गया है कि "हम, जापान के प्रजाजन, राष्ट्रीय डायट म विधिवत, निर्वाचित अपन प्रतिनिधियो के द्वारा काय करत हुए यह उद्घोषित करत ह कि स प्रभुत्व निवास करता ह और दृढ रूप मे इस स विधान को प्रस्थापित करते हैं। सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर ह जिसकी सत्ता जनता स ही प्राप्त की जाती है जिसकी शक्तियो का क्रियान्विकरण जनता के प्रतिनिधि द्वारा होता है और जिससे जनता को लाभ होता ह।"

नये स विधान के विपरीत पुराने स विधान की धारा १ मे कहा गया था कि "जापानी साम्राज्य निरतर युगा तक सम्राटो द्वारा शासित होता रहगा।" वत्त मान स विधान द्वारा सम्राट को केवल राज्य का प्रतीक माना गया है और सरकार सम्बन्धी शक्तियो का प्रयोग करने से उसे मना कर दिया गया है।

(iii) **जनतत्रीय सविधान** (Democratic Constitution )—जापान का म विधान ब्रिटिश स विधान की भाँति राजतत्रात्मक होते हुए भी पूणरूपण जनतत्रात्मक है। सम्राट का पद केवल औपचारिक महत्त्व का ह स विधान न सर्वोच्च सत्ता जनता म निहित की है। जिस प्रकार इगलैंड के राजा का पद जनतत्र के पूणरूपण अनुकूल हो गया है उसी प्रकार जापान

के सम्राट के पद का भी जनतन्त्र से कोई विरोध नही है। अन्तर केवल इतना ही है कि इंगलैंड का सम्राट का पद प्रथावश अपनी शक्तियो का प्रयोग नही करता, जब कि जापान के सम्राट को वैधानिक रूप से शक्तिया से वंचित कर दिया गया है। प्राचीन संविधान के अन्तर्गत जापान को यह जनतन्त्रीय रूप प्राप्त नही था, क्योकि उस समय सम्राट शासन की समस्त शक्तिया का केन्द्र था। जापानी संविधान का लोकतन्त्रीय स्वरूप उसके द्वारा प्रदान किये गये नागरिक अधिकारो से भी स्पष्ट होता है। संयुक्त अमेरिका तथा भारत की भाँति जापानी संविधान ने भी नागरिको का मौलिक अधिकार प्रदान किये हैं। संविधान ने अधिकारो को नैसर्गिक तथा अनुल्लघनीय माना है। जापानी संविधान के पीछे जनतान्त्रिक भावना छिपी हुई है। वह शान्ति और विश्व-बन्धुत्व के उच्च आदर्शो की शिक्षा देता है। वह युद्ध के परित्याग की घोषणा करता है, अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति का पाठ पढाता है, अत्याचार, शोषण, दासत्व और अन्याय का बहिष्कार करता है तथा विश्व की समस्त जनता को अभाव तथा भय से मुक्त होकर शान्ति मे रहने की कामना करता है। वह महात्मा गाधी के अहिंसा और विश्व प्रेम के आदर्शों के सिद्धान्त को अपनाता है। अन्त मे, संविधान द्वारा देश की शासन-व्यवस्था को जनता अथवा जनता के प्रतिनिधियो के अधीन रखा है। शासन का कोई भी अवयव जनता या जनता के प्रतिनिधियो के नियन्त्रण से मुक्त नही है। संविधान की प्रस्तावना मे स्पष्ट रूप से कहा गया है कि "सरकार जनता की एक पवित्र धराहर है, जिसकी सत्ता जनता से ही प्राप्त की जाती है, जिसकी शक्तियो का क्रियान्वयन जनता के प्रतिनिधियो द्वारा होता है और जिससे जनता लाभ उठाता है।" यह पक्ति अब्राहम लिंकन की प्रजातत्र की परिभाषा को अपनाती है—"प्रजातत्र जनता का, जनता के लिए और जनता के द्वारा शासन है।" देश का शासन जनता के प्रतिनिधियो-डायट और मन्त्रिमडल के हाथ मे है जो जनता के हित मे कार्य करता है। थोडे मे, जापान एक लोकतन्त्रीय राज्य है।

(iv) **सीमित राजतन्त्र** ( Limited Monarchy )—ब्रिटेन की भाति जापान मे सीमित या संवैधानिक राजतन्त्र है। पुराने संविधान मे सम्राट साम्राज्य का मुख्य आधार था, वह कुलीनतन्त्रीय शासन का केन्द्र था। उसे देवतुल्य माना जाता था। अत उसका स्थान सर्वोपरि था तथा शासन की समस्त शक्तिया उसके हाथो मे केन्द्रित थी। नये संविधान मे सम्राट के पद को पूर्ववत् रखा गया। लेकिन उसके हाथ से सारी शक्तिया छीन ली गयी। ब्रिटिश सम्राट की भाति वह राज्य तथा राष्ट्रीय एकता का प्रतीक ( Symbol of the State and of the Unity of the People ) था।

(v) **एकात्मक संविधान** (Unitary Constitution)—जापान का संविधान ब्रिटिश संविधान की भाँति एकात्मक है। यह भारत तथा अमेरिका के संविधानो की तरह संघात्मक नही है। शासन के समस्त सूत्र टोकियोस्थित केन्द्रीय सरकार मे केन्द्रित हैं। शासन का विकेन्द्रीकरण केवल प्रशासनिक सुविधा के दृष्टिकोण से किया गया है। प्रान्तीय सरकारो की शक्तियो के स्रोत डायट द्वारा निर्मित कानून है। उनकी शक्तियो का केन्द्रीय सरकार की इच्छा के अनुसार घटाया-बढाया जा सकता है। संघात्मक शासन-व्यवस्था मे केन्द्र और अधीभूत इकाइयो की स्थिति समान होती है, उनकी शक्तियो का विभाजन संविधान द्वारा किया गया रहता है, वे एक दूसरे के क्षेत्र मे हस्तक्षेप नही कर सकती हैं, उनके सम्बन्ध मे किसी प्रकार

का परिवर्तन सवैधानिक संशोधन द्वारा ही लाया जा सकता है। इसके विपरीत जापान में जहाँ एकात्मक संविधान है प्रान्त केन्द्रीय सरकार की अधीनस्थ इकाइयाँ हैं। उन्हें केवल वही शक्तियाँ प्राप्त हैं जो केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रदान की जाती है। उनका संघ-राज्य की इकाइयों की भाँति पृथक अस्तित्व एवं व्यक्तित्व नहीं है।

(vi) **संसदीय प्रणाली** (Parliamentary Government)—जापान में ब्रिटिश आदर्श पर आधारित संसदीय शासन-प्रणाली पायी जाती है। वहाँ संसदीय सरकार की सभी विशेषताएँ पायी जाती हैं, जैसे, राज्य का अध्यक्ष नाममात्र का प्रधान होता है और वास्तविक शक्ति मन्त्रिमंडल में निहित रहती है, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सामंजस्य रहता है, शक्तियों का पृथक्करण न होकर एकीकरण रहता है, कार्यपालिका व्यवस्थापिका के अधीन रहती है तथा उसके विश्वास पर्यन्त बनी रहती है। संसदीय पद्धति की ये सभी विशेषताएँ जापानी संविधान में पायी जाती है। जापानी राज्य का अध्यक्ष सम्राट नाममात्र का कार्यपालिका का प्रधान है। उसके हाथ में संविधान की सारी शक्तियाँ निहित है, लेकिन उनका वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमंडल करता है। इंगलैंड की भाँति वास्तविक सत्ता प्रधानमन्त्री के हाथ में है, न कि सम्राट के। संसदीय प्रणाली के अनुकूल जापान में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सामंजस्य की व्यवस्था की गयी है। शासन के दोनों अंग पृथक नहीं है। कार्यपालिका के सदस्य यानी मन्त्रीगण व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं। प्रधानमन्त्री का चुनाव डायट करती है और अन्य मन्त्रियों का प्रधानमन्त्री। जापान में संसदीय पद्धति से एक भिन्नता यह पायी जाती है कि वहाँ डायट के गैर-सदस्य व्यक्ति भी मन्त्री हो सकते हैं। इस प्रकार जापान में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में सामंजस्य पाया जाता है। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका में शक्तियों का पृथक्करण पाया जाता है। सरकार के तीनों अंग संगठन और शक्ति के दृष्टिकोण से एक-दूसरे से अलग रहते हैं। संसदीय प्रणाली का मूलभूत सिद्धान्त मन्त्रिमंडलीय उत्तरदायित्व जापान में उसी रूप में पाया जाता है जिस रूप में इंगलैंड में। संविधान में यह स्पष्ट रूप से उपबंधित है कि मन्त्रिमंडल डायट के प्रति उत्तरदायी होगा और उसका विश्वास खो जाने पर उसे त्यागपत्र दे देना होगा, यदि वह दस दिन के अन्दर प्रतिनिधि सभा को भंग नहीं करा देगी। पुराने संविधान में संसदीय शासन-व्यवस्था के इस मूलभूत सिद्धान्त का स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया गया था। केवल यह कहा गया था कि मन्त्रीगण सम्राट को परामर्श देंगे और उसके लिए उत्तरदायी होंगे। लेकिन संविधान इस बात पर मौन था कि मन्त्री किसके प्रति उत्तरदायी होंगे और उत्तरदायित्व का किस प्रकार लागू किया जायगा। मन्त्रीगण वस्तुतः सम्राट के प्रति उत्तरदायी थे न कि डायट के प्रति। इस प्रकार मीजी संविधान में संसदीय प्रणाली को सच्चे अर्थ में नहीं अपनाया गया था। इसके विपरीत वर्त्तमान संविधान में संसदीय शासन-व्यवस्था को इंगलैंड की भाँति पूर्णरूपेण अपनाया गया है।

(vii) **कठोर संविधान** (Rigid Constitution)—जापान का संविधान कठोर है। वह लचीला नहीं है। इस दृष्टिकोण से वह अमेरिका के संविधान से इंगलैंड के संविधान की अपेक्षा अधिक नजदीक है। उसे संशोधित करने के लिए संविधान में एक विशेष प्रक्रिया को अपनाया गया है जो काफी जटिल है। संविधान की धारा ९६ में इस प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है—"इस संविधान के संशोधनों को डायट द्वारा प्रत्येक सदन के दो तिहाई या इससे

अधिक सदस्यों की सम्मति से पुरःस्थापित किया जायगा। तदनन्तर उनके पुष्टिकरण के लिए जनता के समक्ष डायट द्वारा निर्धारित जन निर्देश ( Referendum ) के लिए रखा जायगा। इन संशोधनों पर उसे जन निर्णय में डाले गये कुल मतों की बहुसंख्या प्राप्त होनी अनिवार्य होगी। इस प्रकार पुष्टि प्राप्त संशोधनों को शीघ्र सम्राट द्वारा जनता के नाम में इस संविधान के मूलभाग के रूप में उद्घोषित कर दिया जायगा।"[1]

उपर्युक्त प्रक्रिया से यह स्पष्ट होता है कि इसके तीन स्तर हैं। पहला, संशोधन को डायट के प्रत्येक सदन के दो तिहाई या इससे अधिक सदस्यों की सम्मति से पुरःस्थापित किया जायगा। दूसरा, संशोधन का जनता की बहुसंख्या द्वारा पुष्टिकरण अनिवार्य होगा। इसके लिए संशोधन को जनता के समक्ष जन निर्देश के लिए रखा जायगा। तीसरा, संशोधन की उद्घोषणा जनता के नाम पर सम्राट द्वारा की जायगी। संशोधन की इस प्रक्रिया से स्पष्ट होता है कि जापान के संविधान में संशोधन करना कठिन है। यह प्रक्रिया अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया से भी अधिक जटिल दीख पड़ती है। अमेरिका में कांग्रेस, दोनों सदनों की पृथक्-पृथक् दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर, संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है या दो तिहाई राज्यों के विधानमंडलों के अनुरोध पर कांग्रेस सम्मेलन आमंत्रित कर सकता है जो संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है। संशोधनों के प्रस्ताव का तीन चौथाई राज्यों के विधानमंडलों या सम्मेलन का अनुसमर्थन अनिवार्य होगा। जापान के संविधान में अनुसमर्थन की प्रक्रिया अधिक जटिल हो गयी है, क्योंकि संशोधन प्रस्ताव को जन निर्णय के लिए रखा जाता है। जापान के प्राचीन संविधान में संशोधन की प्रक्रिया अपेक्षाकृत सरल थी। संशोधन के प्रस्ताव डायट द्वारा पुरःस्थापित नहीं किये जाते थे। वे सम्राट के द्वारा डायट के समक्ष विचारार्थ रखे जाते थे जहाँ पर उनका सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पास होना अनिवार्य था। पुराने संविधान में संशोधन प्रक्रिया में सम्राट का मुख्य हाथ था, जब कि नवीन संविधान में जनता और उसके प्रतिनिधियों का मुख्य हाथ है।

(viii) **युद्ध का त्याग** (Renunciation of war)—जापान के संविधान में युद्ध त्याग के विषय में अनोखी व्यवस्था की गयी है। संविधान में कहा गया है कि जापान युद्ध का परित्याग करेगा और अन्तर्राष्ट्रीय विवादों का सुलझाने में शक्ति की धमकी या प्रयोग का व्यवहार नहीं करेगा। युद्ध त्याग के उच्च आदर्श का समावेश संविधान की प्रस्तावना में ही किया गया है। संविधान के अनुच्छेद ६ में कहा गया है कि न्याय और व्यवस्था पर आधारित अन्तर्राष्ट्रीय शांति के लिए सच्चे हृदय में आशा रखते हुए जापान के लोग युद्ध को राष्ट्र

---

1 'Amendments to this constitution shall be initiated by the Diet through a concurring vote of two thirds or more of all the members of each House and shall there upon be submitted to the people for ratification, which shall require the affirmative vote of a majority of all votes cast there on, at a special referendum or at such election as the Diet shall specify Amendments when so ratified shall immediately be promulgated by the Emperor in the name of the people as an integral part of the Constitution "—Art 96

के प्रभुता मे अधिकार के रूप मे तथा शक्ति के प्रयोग अथवा धमकी को अन्तर्राष्ट्रीय विवादो का निर्णय करने के साधन के रूप म त्यागते ह । इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए स्थल, वायु तथा जल सेनायें और युद्ध का सामान कभी न रखे जायेंगे। राज्य के युद्ध म भाग लेने के अधिकार को कभी न माना जायगा । निस्सन्देह वत्तमान भुजा मे युद्ध-त्याग का आदश सवथा न्यायोचित है और शान्तिप्रिय जनता के उद्गारो का प्रकट करता है। विश्व शान्ति के लिए इससे अच्छा क्या हो सकता है जब कि सभी राष्ट्र सामान्य रूप से युद्ध का परित्याग कर दे। लेकिन अगर कुछ ही राष्ट्र इस नीति का अनुकरण करे और बाकी राष्ट्र युद्ध की नीति म विश्वास करे तो यह अव्यावहारिक सिद्ध होगा तथा युद्ध का परित्याग करनेवाले राष्ट्रो के लिए घातक सिद्ध होगा। इसीलिए आलोचको का कहना है कि जापानी स विधान की यह विशेषता कल्पनात्मक तथा अवास्तविक है।[1] निस्सन्देह जापानियो की युद्ध-त्याग की इच्छा सराहनीय ह। लेकिन इस नीति का अनुकरण करना बडा ही कठिन तथा अव्यावहारिक ह। यह अविश्वसनीय-सा दीख पडता है कि जापानी आनवाले वर्षों मे हमेशा के लिए इस नीति का अनुपालन करेंगे।

(१५) **नागरिकों के अधिकार और कर्त्तव्य** (Rights and Duties of the People)—आज के युग की प्रवृत्ति जनतन्त्र के सिद्धान्तो को अधिक से-अधिक कार्य रूप मे परिणत करने की है। इसी प्रवृत्ति के अनुरूप प्रत्येक प्रजातान्त्रिक स विधान यह प्रयत्न करता है कि वह अपने नागरिको को अधिक से अधिक स्वतन्त्रता तथा मौलिक अधिकार प्रदान करता है। स सार के प्रत्येक प्रमुख देश न अपने स विधान म एसे अधिकारो की व्यवस्था की है। भारत, अमेरिका, सोवियत रूस और साम्यवादी चीन के स विधान नागरिको को कतिपय मौलिक अधिकार प्रदान करते हैं तथा उनकी सुरक्षा की व्यवस्था करते ह। जापानी स विधान भी अपने नागरिको को मौलिक अधिकार प्रदान करते हैं। स विधान की धारा १० स ४० तक म मूल अधिकारो का वणन किया गया है। इनके अन्तर्गत भाषण तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, समता का अधिकार, मतदान म भाग लेने का अधिकार, धर्म विश्वास, सभा स गठन, विवाह आदि के अधिकार प्रदान किये गये ह। इन सामान्य नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारो के अतिरिक्त जापानी स विधान विशिष्ट आर्थिक अधिकारो की व्यवस्था करता है। वह नागरिको को सम्पत्ति रखने तथा उसके स्वामित्व का अधिकार प्रदान करता है। जापानी स विधान साम्यवादी देशो की भांति नागरिको को काम करने का भी अधिकार प्रदान करता है जो भारत या अमेरिका के स विधान के द्वारा प्रदान नही किये गये ह। अधिकारो की प्रत्याभूति के सम्बन्ध म जापान का स विधान भारतीय स विधान से कहीं आगे है।

सोवियत रूस और साम्यवादी चीन के स विधानो की भांति जापानी स विधान म दो कत्तव्यो का भी उल्लेख किया गया ह। धारा २७ म काम पाने के अधिकार के साथ यह भी कहा गया

---

1 "Unprecedent was the incorporation of a provision for the renunciation of war as an instrument of national policy, a feature which was deemed by a not considerable number of students of Government, as some what visionary and unrealistic, if not actually an utopian a world which has not succeeded in renouncing force in one form or another in international or even internal relations"—C Yanaga op cit p 125 6

है कि काम करना सभी व्यक्तियों का कर्त्तव्य है। धारा ३० में कहा गया है कि कानून के अनुसार सभी व्यक्तियों से कर (tax) लिया जा सकता है। इस प्रकार जापानी नागरिकों के दो कर्त्तव्यों का उल्लेख मिलता है—काम करने और कर देने के कर्त्तव्य।

जापानी संविधान में नागरिक अधिकारों की सूची काफी विस्तृत तथा व्यापक है। नागरिकों को राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में पर्याप्त अधिकार दिये गये हैं। कई ऐसे आर्थिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है जो भारत तथा अमेरिका के संविधानों में नहीं पाये जाते हैं। यद्यपि नागरिक स्वतन्त्रताओं की प्रत्याभूति के लिए न्यायालयों की शरण ले सकते हैं, यह स्पष्ट नहीं है कि न्यायालय इस हेतु विभिन्न प्रकार का लेख जारी कर सकते हैं या नहीं। भारत तथा अमेरिका में न्यायपालिका को नागरिकों के मूल अधिकारों का संरक्षक बनाया गया है। दोनों ही देशों में सर्वोच्च न्यायालयों का यह दायित्व है कि वे शासन द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों का अतिक्रमण न होने दें। सर्वोच्च न्यायालय मूल अधिकारों को भंग करनेवाले प्रशासकीय कार्यों तथा कानूनों को अवैधानिक घोषित कर सकते हैं। वे लेख (writs) तथा आदेश जारीकर नागरिक अधिकारों की रक्षा कर सकते हैं। जापान के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को इस रूप में मौलिक अधिकारों का संरक्षक नहीं बनाया गया है। वहाँ पर हम ऐसी कोई धारा नहीं मिलती जो सर्वोच्च न्यायालय को प्रजाजनों के मूल अधिकारों की रक्षा का भार सौंपती है।

मीजी संविधान में भी प्रजाजनों के अधिकारों की व्यवस्था की गयी थी, किन्तु उस संविधान द्वारा प्रदान किये गये अधिकारों की संख्या कम थी। इसके अलावे उन्हें कानून द्वारा पूर्णतया मर्यादित कर दिया गया था। यहाँ तक कि शासन कानून के द्वारा उनकी उपयोगिताओं को पूर्णरूप से समाप्त कर सकता था।

जापानी संविधान के अन्तर्गत उल्लिखित नागरिक अधिकारों के पीछे संविधान द्वारा व्यक्ति की महत्ता की मान्यता है। मनुष्य के अधिकारों पर बहुत ही प्रभावशाली भाषा में बल दिया गया है। उन्हें शाश्वत और अनुल्लंघनीय (enternal and inviolable) बताया गया है। व्यक्ति के महत्त्व को स्वीकार कर जापानी संविधान प्रजातन्त्र के मौलिक आधार पर बल देता है। यह जापान की पुरानी कुलीनतन्त्री तथा थोड़े से व्यक्ति में सत्ता के केन्द्रीकरण की परम्परा के सर्वथा विपरीत है। इसका उद्देश्य यह है कि वर्त्तमान संविधान के अन्तर्गत जापानी जनता को शान्तिपूर्ण लोकतन्त्रात्मक क्रान्ति के सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक लाभ प्राप्त हो सकें और इस प्रकार पुराने अधिकारवाद का पुनः स्थापित होना से रोका जा सकेगा तथा जापान नये भयंकर युद्ध के नाशकारी परिणामों से बच सकेगा।[1]

---

1 "... it can be said that the chief goal is swiftly to maintain the democratic order so that the individual may continue to enjoy the social economic and political benefits of the peaceful democratic revolution Only in this way can a return to the old authoritarianism prevented, only in this way can Japan be kept out of a war that would be distinctive of all the new and previous benefits of democracy, and only in this way can the new role of the individual be protected."—John M. Maki, *Government and Politics in Japan*, P. 129

(x) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of Judiciary)—मीजी स विधान म न्यायपालिका कार्यपालिका के अग रूप मे थी। वह शासन की स्वतन्त्र शाखा नही थी। वर्त्तमान स विधान मे न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को मान्यता प्रदान की गयी है। स युक्त राज्य अमेरिका की भाँति उस पर कार्यपालिका अथवा व्यवस्थापिका का नियन्त्रण नही है, बल्कि वह इनसे पृथक एव स्वतन्त्र है। स विधान की धारा ७६ के अनुसार न्यायाधीशो को अपने अन्त करण के अनुसार कार्य करने की पूर्ण स्वतन्त्रता है और वे केवल स विधान तथा कानून के अधीन हैं। उनकी नियुक्ति, सेवा की शर्त्तें तथा उनके वेतन आदि के सम्बन्ध मे एसी व्यवस्था है कि वे स्वतन्त्र रह कर कार्य कर सकें। उनको केवल महाभियोग की कार्यवाही द्वारा ही उनके पदो से हटाया जा सकता है। सर्वोच्च न्यायालय को अपनी कार्य प्रणाली आदि के विषय मे नियम बनाने का अधिकार है। देश की समस्त न्यायिक शक्ति सर्वोच्च तथा अधीनस्थ न्यायालय म निहित है। भारत तथा स युक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालयो की भाँति जापान के सर्वोच्च न्यायालयो को भी न्यायिक पुनर्विलोकन ( Judicial Review ) का अधिकार प्राप्त है। स विधान की धारा ८१ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय अन्तिम न्यायालय है और उसको प्रत्येक कानून, आदेश, विनियम और आधिकारिक कार्य की वैधानिकता को निश्चित करने की शक्ति है।

(xi) स विधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the constitution)—भारत तथा स युक्त राज्य अमेरिका के स विधानो की भाँति जापान मे भी स विधान की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की गयी है। स विधान को जापान का सर्वोच्च कानून (Supreme law) कहा गया है। स विधान की धारा ९८ मे उपबन्धित है कि "यह स विधान राष्ट्र का सर्वोच्च कानून होगा और इसके उपबन्धो के विरुद्ध किसी भी कानून, अध्यादेश,साम्राज्यीय आज्ञप्ति या सरकार के किसी आदेश या उसके किसी भाग को वैधानिक प्रभाविकता प्राप्त नही होगी। जापान द्वारा की गयी सन्धिया और राष्ट्रो के प्रति स्थापित कानूनो का पूर्णविश्वास के साथ पालन किया जायगा।"[1] इसके आगे धारा ९९ मे यह कहा गया है कि "सम्राट या स रक्षक, राज्य के मन्त्री, डायट के सदस्य, न्यायाधीश और अन्य सभी सार्वजनिक अधिकारी, इस स विधान का सम्मान करने तथा इसका अनुपालन करने के लिए बाध्य है।"[2]

स विधान के उपर्युक्त उपबन्धो से यह स्पष्ट होता है कि स विधान राष्ट्र का सर्वोच्च कानून है। इसकी सर्वोच्चता को व्यावहारिक रूप देने के लिए दो बातो का उल्लेख मिलता है। पहला, स विधान के उपबन्धो के विरुद्ध किसी भी कानून, अध्यादेश, आज्ञप्ति या आदेश को लागू किया जायगा। दूसरा, स विधान के किसी अग तथा अधिकारी स विधान का सम्मान तथा समर्थन करेंगे।

---

1 "The constitution shall be the supreme law of the nation and no law, ordinance, imperial re-script or other act of Government or part there of, contrary to the provisions hereof, shall have legal force or validity"— Art 98

2 'The Emperor or the Regent as well as Ministers of state members of the Diet, judges and all other public officials have the obligation to respect and uphold this Constitution' —Article 99

## २ प्राचीन संविधान से नवीन सविधान की तुलना

( Comparison between the old and the New Constitutions )

मैत्रिक सत्ता के सर्वोच्च कमाण्डर के आदेशानुसार प्राचीन स विधान मे ही स शोधन कर नये स विधान का निर्माण करना था। लेकिन वस्तुत ऐसा हुआ नही। मैकार्थर द्वारा निर्मित स विधान के प्रारूप को नये स विधान के रूप मे स्वीकार किया गया। यद्यपि नये और पुराने स विधानो के ढाचे मे बहुत कुछ समानता थी, लेकिन उनमे मौलिक विभिन्नता है। विशेष कर उनके राजनैतिक आदर्शो और सरकार के स्वरूप के सम्बन्ध मे विभिन्नता पायी जाती है। प्राचीन स विधान राजत त्र तथा कुलीनत त्र के आदर्शो पर आधारित था। नया स विधान का मूल आधार जनत त्र है। वह अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और विश्वबन्धुत्व के उच्च आदर्शो को अपनाता है। प्राचीन और नवीन स विधान मे निम्नलिखित विभिन्नताए विशेष रूप से दृष्टिगोचर होती है—

(१) **सम्प्रभुता का स्थान**—मीजी स विधान मे स प्रभुता सम्राट मे निहित थी। वह राज्य की समस्त विधायी, प्रशासनिक तथा न्यायिक शक्ति का स्रोत था। शोवा स विधान मे इस सम्बन्ध मे मौलिक परिवर्तन किया गया। स प्रभुता अब जनता मे निहित कर दी गयी है। जनता ही राज्य की समस्त शक्ति का स्रोत है। यह व्यवस्था आधुनिक प्रजातान्त्रिक परम्परा के अनुकूल की गयी है।

(२) **सम्राट की स्थिति मे परिवर्तन**—प्राचीन स विधान मे सम्राट राज्य का वास्तविक प्रधान था। उसके हाथ मे शासन की समस्त शक्तिया केन्द्रित थी। मन्त्रिमडल एव अन्य प्रशासनिक अधिकारी उसकी ही इच्छानुकूल शासन का स चालन करते थे। विधायी एव स वैधानिक स शोधन के क्षेत्रो मे भी उसकी शक्तिया वास्तविक थी। नवीन स विधान मे जापानी सम्राट को ब्रिटिश सम्राट की भाति नाममात्र का राज्य का प्रधान बना दिया गया है। अब वह राज्य करता है, शासन नही ( He reigns, but does not govern )। शासन की शक्तियो का प्रयोग वस्तुत मन्त्रिमडल करता है। मन्त्रिमडल के निर्माण की शक्ति सम्राट को प्राप्त है, लेकिन मन्त्रिमडल डायट के प्रति उत्तरदायी है। अत उसपर सम्राट का कोई नियन्त्रण नही है। सम्राट राज्य का प्रतीक मात्र है। सम्राट की इस परिवर्तित स्थिति के अनुसार ग्रेट ब्रिटेन की भाति जापान मे सिद्धान्तत सीमित राजतन्त्र और व्यवहारत लोकतन्त्रात्मक गणतन्त्र है।

(३) **युद्ध का त्याग**—पूर्वगामी स विधान के अन्तर्गत जापान को किसी देश से युद्ध करने तथा सैन्यबल का प्रयोग करने का अधिकार सुरक्षित था। व्यवहार मे भी जापान ने सामरिक नीति का अनुसरण किया। नवीन स विधान के अन्तर्गत जापान ने युद्ध के अधिकार को त्याग दिया। स विधान के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध मे वह दूसरे राष्ट्रो के विरुद्ध शक्ति या धमकियो का प्रयोग नही कर सकता।

(४) **मौलिक अधिकार**—१८८९ के स विधान के अन्तर्गत जापानी नागरिको को अधिकार प्रदान किये गये थे। उन अधिकारो की सख्या कम थी तथा उन्हे कानून द्वारा मर्यादित कर दिया गया था। नये स विधान मे नागरिको के अधिकारो की विस्तृत चर्चा की गयी है। उन्हे कानून द्वारा मर्यादित नही किया गया है, बल्कि नैसर्गिक और अनुल्लघनीय माना गया है।

**(५) डायट का गठन**—पुराने स विधान की भाति नये स विधान मे द्विसदनात्मक स सद की व्यवस्था की गयी है, लेकिन उच्च सदन के गठन और शक्तियो मे पर्याप्त अ तर ला दिया गया है, पुरानी सरदार सभा ( House of Peers ) का स्थान पार्षद सभा ( House of Councillors ) ने ले लिया है। सरदार सभा के अधिकाश सदस्य का मनोनयन सम्राट द्वारा होता था। अब उनका चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। पुराने स विधान मे निम्न और उच्च सदन की शक्तियाँ समान थी। नवीन स विधान ने द्वितीय सदन के महत्त्वपूर्ण स्थान को समाप्त कर दिया और निम्न सदन को उसकी तुलना मे अत्यधिक शक्तिशाली बना दिया है।

**(६) मन्त्रिमडलीय उत्तरदायित्व**—पुराने स विधान मे मन्त्री सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते थे, न कि डायट के प्रति। डायट अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रियो को पदच्युत नही कर सकती थी। नये स विधान मे स सदीय पद्धति के अनुकूल मन्त्रिमडल को डायट के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया है, जो अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मन्त्रियो को पदच्युत कर सकती है।

**(७) स्थानीय सरकार**—प्राचीन स विधान के अ तर्गत स्थानीय सरकारो को बहुत कम स्वत त्रता प्राप्त थी जब कि नये स विधान के अ तर्गत स्थानीय स्वत त्रता की पूरी व्यवस्था की गयी है। नये स विधान मे पुराने स विधान की तुलना मे स्थानीय सरकारो पर के द्रीय नियन्त्रण बहुत कम कर दिया गया है।



# अध्याय : ४

## नागरिकों के अधिकार और कर्त्तव्य

## ( The Rights and Duties of the People )

### १ भूमिका

### ( Introduction )

अधिकार ही किसी राज्य का आधार है। अधिकार ही वे गुण हैं जो शासन-सत्ता को नैतिक स्वरूप प्रदान करते है। अधिकार के अन्तर्गत मौलिक अधिकारों का विशेष संवैधानिक महत्त्व है, क्योंकि अधिकांश प्रजातान्त्रिक देशों के संविधानों द्वारा इनकी गणना की जाती तथा इनकी रक्षा की गारन्टी दी जाती है। वे अधिकार जो मनुष्य के जीवन के लिए मौलिक तथा अपरिहार्य है, मौलिक अधिकार कहलाते हैं, उदाहरण स्वरूप जीवन का अधिकार, समता का अधिकार, शिक्षा का अधिकार आदि। इन्हें मौलिक कई कारणों से कहा जाता है। पहला, व्यक्ति के पूर्ण नैतिक तथा आध्यात्मिक विकास के लिए ये अधिकार नितान्त आवश्यक हैं। इनके अभाव में उसके व्यक्तित्व का विकास अवरुद्ध हो जायगा। दूसरा, उन्हें देश के मौलिक विधि अर्थात् संविधान में स्थान दिया जाता है और साधारणतः संविधानिक संशोधन प्रक्रिया के अतिरिक्त उन में किसी अन्य प्रकार से परिवर्त्तन नहीं लाया जाता है। तीसरा, मौलिक अधिकार साधारणतया अनुल्लंघनीय है। शासन के किसी अंग या प्राधिकारी द्वारा उनका अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है। अन्त मे, यह अधिकार संविधान द्वारा प्रत्याभूत (Guaranteed) होते है। न्यायपालिका एवं विधानपालिका के अतिक्रमण से उन्हें सुरक्षित किया जाता है तथा साधारणतः न्यायपालिका उनके संरक्षक के रूप में काम करती है।

आधुनिक युग मे प्रायः सभी लिखित संविधानों मे मौलिक अधिकारों का उल्लेख मिलता है। सर्वप्रथम फ्रांस मे राजक्रान्ति ( १७८९ ) के समय राष्ट्रीय सभा ने "मनुष्य के अधिकारों की घोषणा ( Declaration of the Rights of Man ) करते हुए संविधान मे नागरिकों के कतिपय मूल अधिकारों की परिगणना की। तत्पश्चात अमरीकी संविधान ने प्रथम दस संशोधन द्वारा मौलिक अधिकारों को संविधान का अंग बनाया गया। इन संशोधनों को सामूहिक रूप मे 'अधिकारों का पत्र' ( Bill of Rights ) कहते है। इसका प्रभाव अन्य संविधानों पर भी पडा। जर्मनी के वायमार संविधान, आयरलैंड, सोवियत रूस, स्विटजरलैंड आदि देशों के सम्बन्ध में मूल अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया। कई आधुनिक संविधानों में इनकी चर्चा नहीं भी की गयी है जैसे, कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिण अफ्रिका के संविधानों में। इंगलैंड जैसे अलिखित संविधान मे भी मैग्नाकार्टा, अधिकारों का पत्र, अधिकारों का प्रार्थना पत्र आदि

प्रलेखों द्वारा उन्हें लिपिबद्ध किया गया है। द्वितीय, महायुद्ध के समय राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने आतलांतिक चार्टर में नागरिकों की चार स्वतन्त्रताओं ( Four Freedoms ) का उल्लेख किया। संयुक्त राष्ट्रसंघ ने भी "मानव अधिकारों का सार्वदेशीय घोषणा पत्र" ( Universal Declaration of Human Rights ) निकाला है।

वर्त्तमान जापानी संविधान पर विभिन्न देशों के संविधानों में उल्लिखित मौलिक अधिकारों का प्रभाव पड़ा है। इनमें संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का प्रभाव विशेष रूप से उल्लेखनीय है। इस सम्बन्ध में अमरीकी संविधान के आदर्शों एवं सिद्धान्तों को अपनाया गया है तथा उसमें उल्लिखित अधिकारों को लिया गया है। साम्यवादी देशों का प्रभाव भी देखने को मिलता है। सोवियत रूस की भाँति काम पाने के अधिकार तथा विशेष कर्त्तव्यों का उल्लेख जापान के संविधान में किया गया है। जापानी संविधान में वर्णित अधिकार काफी विस्तृत तथा व्यापक हैं। उनमें जापानी नागरिकों के प्रायः सभी नागरिक, राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक एवं वैयक्तिक अधिकार समाहित हैं। इन्हें जापान के संविधान में इतना महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया है कि १०३ धाराओं में ३१ धाराएँ नागरिकों के अधिकारों एवं कर्त्तव्यों की ही चर्चा करती हैं। यानगा के शब्दों में, "इसके पूर्व व्यक्ति ने इतने व्यापक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की अनुभूति नहीं की है, जिन्हें समाज में उसकी स्थिति की रक्षा और वृद्धि के लिए वैधानिक व्यवस्था का अंग बना दिया गया हो। प्रजातन्त्र में व्यक्तियों को दी गयी सभी स्वतन्त्रताएँ इसमें पायी जाती हैं।"[1]

## २ सामान्य उपबन्ध

### ( General Provisions )

**राष्ट्रीयता**—मीजी संविधान की भाँति वर्त्तमान संविधान में भी राष्ट्रीयता तथा उसकी दशाओं का निर्धारण विधि के ऊपर छोड़ दिया गया है। धारा १० में कहा गया है कि "जापानी राष्ट्रजन होने की शर्त्तें विधि द्वारा निश्चित होंगी।"[2] १९५० में एक नया नागरिकता-कानून बना कर जापानी नागरिकता का निर्धारण किया गया। यह रक्त-सम्बन्ध ( Jus Sanguinus ) और जन्मस्थान ( Jus Soli ) दोनों पर आधारित है। रक्त सम्बन्ध के आधार पर जापानी माँ-बाप के बच्चे को जापान की नागरिकता प्राप्त होगी चाहे उस बच्चे का जन्म किसी भी राज्य-क्षेत्र में क्यों न हुआ। अगर बच्चे के मा-बाप का पता न हो या वे राज्य विहीन नागरिक ( Stateless Citizen ) हों।

जापानी नागरिकता अंगीकरण द्वारा ( by Naturalisation ) भी प्राप्त की जा सकती है। उसके लिए उसे निम्नलिखित शर्तों को पूरा करना पड़ेगा—

---

1 "Never before has the individeal citizen enjoyed such extensive rights and freedoms, which have been made an integral part of the legal system to protect and enhance his position in society. All the freedoms guaranteed to individuals in democracies are provided for."—Yanga, C *Japanese People and Politics*" P 352

2 "The conditions necessary for being a Japanese nationl shall be ...rmined by law" -Article *10*

(i) कम से-कम २० वर्ष की उम्र हो,

(ii) जापान म लगातार पाँच वर्षों तक रहा हो,

(iii) सच्चरित्रता और अपना भरण पोषण करने की क्षमता का प्रमाण-पत्र अपने देश से प्राप्त किये हुये हो,

(iv) नये देश के प्रति राजभक्ति की शपथ लें,

वह व्यक्ति भी अगीकरण द्वारा जापान का नागरिक बन सकता है, जो निम्नलिखित योग्यताओ मे से कोई एक अपने पास रखता हो—

(i) वह विदेशी जिसने जापान की बौद्धिक सेवा की हो,

(ii) किसी जापानी स्त्री का विदेशी पति, जो जापान म लगातार ३ वर्षों तक रह चुका हो,

(iii) किसी पूर्व जापानी नागरिक का बच्चा,

(iv) जापान म पैदा हुआ वह विदेशी बच्चा जिसके माता या पिता जापान मे पैदा हुए थे,

(v) जापान मे पैदा हुआ वह व्यक्ति जिसने अपनी राष्ट्रीयता खो दी हो, जापान का अधिवासी ( domicile ) बनकर तथा सच्चरित्रता का सबूत देकर नागरिक बन सकता है।

कोई भी जापानी नागरिक दो दशाओ मे अपनी नागरिकता को खो सकता है—

(i) वह स्वच्छा से किसी अन्य देश की नागरिकता ग्रहण कर लें, या

(ii) जन्म से किसी अन्य देश का नागरिक बन जाय।

**अधिकार शाश्वत एव अनुल्लघनीय** ( Rights eternal and inviolate )—सविधान की धारा ११ मे कहा गया है कि प्रजाजनो की मौलिक मानवीय अधिकारो के उपभोग से व चित नही किया जायगा। इस सविधान द्वारा प्रजाजनो को प्रदान किये गये मौलिक मानवीय अधिकार वर्त्त मान और भविष्य दोनो ही पीढ़िया के लिए हैं। सविधान द्वारा इन अधिकारो को शाश्वत और अनुल्लघनीय बताया गया है।

**नागरिक उत्तरदायित्व**—अधिकारो के पालन के सम्बन्ध मे नागरिको को भी उत्तरदायी ठहराया गया है। स विधान की धारा १२ के अनुसार प्रजाजनो को प्रदान किये गये अधिकारो तथा स्वतन्त्रताओ की रक्षा प्रजाजन ही निरन्तर रूप से करेंगे। वे इन अधिकारो तथा स्वतन्त्रताओ का कोई दुरुपयोग नही करेंगे। वे सदैव ही उन्हे सार्वजनिक हित म प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी होगे। इस प्रकार स विधान अधिकारो के पालन के लिए नागरिकों पर विशेष उत्तरदायित्व सौंपता है। इस हेतु वे अधिकारो का दुरुपयोग नही करेंगे तथा उनका प्रयोग सार्वजनिक हित को दृष्टि मे रखते हुए करेंगे।

**प्रजाजन व्यक्ति के रूप में** ( People as individuals )—स विधान की धारा १३ के अनुसार सभी प्रजाजन व्यक्ति के रूप मे सम्मानित किये जायेगे। कानून बनाते समय तथा शासन कार्यों को सम्पादित करते हुए व्यक्ति के जीवन, स्वतन्त्रता तथा सुख प्राप्त करने के अधिकार को मुख्य रूप से ध्यान मे रखा जायगा। नागरिको के ये अधिकार केवल सार्वजनिक हित द्वारा मर्यादित होगे।

## ३. विशिष्ट अधिकार

## ( Specific Rights )

जापानी नागरिको को विस्तृत तथा अनेक प्रकार के अधिकार प्रदान किये गये हैं। भारतीय तथा अमरीकी नागरिको की भाँति उन्हे भी समानता, स्वतन्त्रता, धर्म, सम्पत्ति, शिक्षा आदि के अधिकार प्रदान किये गये है। इन अधिकारो का सक्षिप्त विवरण यहाँ किया जायगा।

**समता का अधिकार** (Right to Equality)—भारतीय सविधान की भाति जापानी सविधान भी अपने नागरिको को समता का अधिकार प्रदान करता है। समता का सिद्धान्त प्रजातन्त्र का आधार-स्तम्भ है। सच्चे प्रजातन्त्र के आदर्श के अनुकूल जापान के सविधान द्वारा नागरिको को वैधानिक, राजनैतिक, आर्थिक तथा सामाजिक समता प्रदान की गयी है। धारा १४ के अनुसार "कानून के अधीन सभी व्यक्ति समान हैं" और जाति, धर्म, लिंग, सामाजिक स्थिति या पारिवारिक उद्भव के आधार पर राजनीतिक, आर्थिक या सामाजिक सम्बन्धो मे किसी भी प्रकार का भेदभाव नही किया जायगा।[1] इस धारा के अनुसार सभी व्यक्ति कानून के समक्ष समान हैं। उनमे राजनीतिक, आर्थिक या सामाजिक सम्बन्धो मे जाति, धर्म, लिंग तथा सामाजिक स्थिति के आधार पर किसी प्रकार का भेद भाव नही किया जायगा। भारतीय सविधान मे भी सभी व्यक्तियो को कानून के समक्ष समान माना गया है तथा उन्हे कानून का समान सरक्षण प्राप्त है। धर्म, मूल-वश, जाति, लिंग, जन्मस्थान अथवा इनमे से किसी के आधार पर राज्य भेद-भाव नही करेगा। भारतीय सविधान द्वारा प्रदत्त समता का अधिकार जापानी सविधान मे वर्णित इस अधिकार से अधिक विस्तृत है। वह समाज मे फैली अनेक प्रकार की असमानताओ को दूर करने का विशेष प्रयत्न करता है। इस हेतु सविधान मे यह स्पष्ट कर दिया गया है कि दूकानो, सार्वजनिक भोजनालयो, होटलो, कुओ, स्नान घाटो, सरकारी पदो पर नियुक्ति आदि के सम्बन्ध मे नागरिको के बीच किसी प्रकार का भेदभाव नही किया जायगा।

जापानी तथा भारतीय सविधान द्वारा प्रदत्त कानून के अधीन समानता ब्रिटिश सामान्य विधि की देन है। इसका आशय है कि कानून के लिए सभी व्यक्ति समान है। राज्य पर यह बन्धन लगाया है कि वह सभी व्यक्ति के लिए एक सा कानून बनायगा तथा उन्हे एक समान लागू करेगा। कानून, जाति, कुल, लिंग आदि के आधार पर व्यक्ति को प्रश्रय नही देगा। कानून के अधीन समानता का अधिकार सभी व्यक्तियो को प्राप्त है, चाहे वे नागरिक हो या विदेशी।

इस अधिकार के अन्तर्गत भारतीय सविधान की भाँति जापानी सविधान भी उपाधियो की समाप्ति की व्यवस्था करता है। सविधान के अनुसार पीयर ( Peer ) और पीयरेज (Peeress) को मान्यता नही दी जायगी। विगत सविधान मे पीयर उपरी सदन के सदस्य होते थे। सवैधानिक प्रावधान द्वारा इस वर्ग को समाप्त कर दिया गया।

---

1 "All of the people are equal under the law and there shall be no discrimination in political enconomic or social relation because of race, creed sex social status or family origin"—Article 14

स विधान आगे कहता है कि किसी भी व्यक्ति को सम्मान, अलंकार अथवा वैशिष्ट्य के पारितोषिक के साथ कोई विशेषाधिकार प्रदान नहीं किया जायगा और न तो ऐसा पारितोषिक वर्त्तमान समय मे अथवा भविष्य मे धारण करने वाले व्यक्ति के जीवन के उपरान्त बना रहेगा। पहले सम्मानीय उपाधियाँ वशानुक्रमिक ( Hereditary ) होती थी, जिस प्रकार कि इगलैंड मे लार्ड की उपाधि पुश्त-दर पुश्त चलती है। जापान के नवीन सविधान के अनुसार इस प्रकार से सम्मानीय उपाधियो का क्रम अब नही चलेगा। वे केवल व्यक्ति के जीवन पर्यन्त ही रहेगे, उसके वशजो को प्राप्त नही होगे।

(२) राजनीतिक अधिकार—जापान के नवीन स विधान के अन्तर्गत स प्रभुता जनता मे निहित है। देश म पूर्ण लोकतन्त्र की स्थापना स विधान का आदर्श है। इस आदर्श को ध्यान मे रखते हुए जापानियो को 'अपने अधिकारियो तथा प्रतिनिधियो को चुनने का अधिकार दिया गया है। स विधान की धारा १५ के अनुसार प्रजाजनो का अपने सार्वजनिक अधिकारियो ( Public Officials ) को चुनने तथा पदच्युत करने का अविच्छेद्य अधिकार दिया गया है। यह भी कहा गया है कि सभी सार्वजनिक अधिकारी सम्पूर्ण समाज के सेवक हैं, किसी एक वर्ग के नही। प्रजातान्त्रिक आदर्श के अनुकूल सार्वजनिक अधिकारियों के चुनाव के हेतु नागरिकों को सार्वजनिक वयस्क मताधिकार ( Universal Adult Suffrage ) दिया गया है। स विधान म चुनाव की पवित्रता पर विशेष बल दिया गया है। यह कहा गया है कि सभी निर्वाचनो म मतदान की गोपनीयता (Secrecy of the ballot) भग नही की जायगी। मतदाता मताधिकार का प्रयोग स्वतन्त्रतापूर्वक करेगे। वे स्वेच्छानुकूल अधिकारियो का चुनाव करेंगे तथा अपनी इच्छा के लिए व्यक्तिगत अथवा सामाजिक रूप स किसी के प्रति उत्तरदायी न होगे।

(३) प्रार्थना पत्र देने का अधिकार—जापानी नागरिको को स विधान प्रार्थना पत्र ( Petition ) देने का अधिकार देता है। प्रत्येक व्यक्ति को क्षति पूर्ति के लिए सार्वजनिक अधिकारियो के निष्कासन के लिए विधि निर्माण के लिए विधियो अध्यादेशो, विनियमो के अप्रचलन अथवा स शोधन के लिए तथा अन्य विषयो के लिए शान्तिपूर्वक प्रार्थना पत्र देने का अधिकार होगा। इस प्रकार के प्रार्थना पत्र के लिए किसी व्यक्ति के विरुद्ध कार्यवाही नही की जायगी।

(४) क्षतिपूर्ति का अधिकार—प्रत्येक व्यक्ति को कानून की व्यवस्था के अनुसार राज्य या किसी सार्वजनिक स स्था से क्षति पूर्ति की प्रार्थना करने का अधिकार है, यदि वह किसी सार्वजनिक अधिकारी द्वारा अवैधानिक रूप से सताया गया हो या उसका नुकसान किया गया हो।

(५) दासता का निषेध—स विधान की धारा १८ के द्वारा दासता ( Servitude ) को निषिद्ध कर दिया गया है। यह कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को किसी प्रकार के बधन म नही रखा जायगा। अपराध के दण्ड को छोडकर अन्य प्रकार की अनैच्छिक दासता निषिद्ध है।[1] इस धारा के अनुसार किसी भी व्यक्ति को किसी भी तरह के बन्धन म नही

1 'No peroson shall be held in bondage of any kind Involantary servitude except as punishment or crime is prohibited '—Art 18

रखा जायगा। किसी व्यक्ति से उसकी सम्मति के बिना बलपूर्वक कोई काम नहीं लिया जायगा। अपराध या दंड के अतिरिक्त अन्य किसी कारण से किसी व्यक्ति पर बलपूर्वक दासता नहीं लादी जायगी। थोड़े में, किसी भी व्यक्ति को उसकी इच्छा के विरूद्ध सेवा के लिए बाध्य किया जायगा। भारतीय नागरिकों को भी इस प्रकार का अधिकार दिया गया। 'शोषण के विरुद्ध अधिकार' के अन्तर्गत दिया गया है। मानव का बेगार तथा इसी प्रकार का अन्य जबर्दस्ती लिया हुआ श्रम निषिद्ध ठहराया गया है। किसी प्रकार का भी बलपूर्वक बेगार कानून के अनुसार दंडनीय है। भारतीय संविधान में मानव के क्रय विक्रय ( Traffic in human beings ) और बाल श्रम निषेध ( Prohibition of child labour ) जैसे अधिकारों की व्यवस्था की गयी है। जापान के संविधान में दासता के ऐसे विभिन्न रूपों पर विशेष प्रकार से प्रतिबन्धों की चर्चा नहीं की गयी है।

(६) **चिन्तन एवं अन्तःकरण की स्वतन्त्रता**—वर्तमान संविधान के पूर्व जापान में निरंकुश शासनतन्त्र था। नागरिकों की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का कोई मूल्य नहीं था। उन्हें सोचने-विचारने तथा अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं थी। नवीन संविधान द्वारा यह गारन्टी दी गयी कि नागरिकों के चिन्तन एवं अन्तःकरण की स्वतन्त्रता भंग नहीं होगी।[1] भारतीय संविधान में भी व्यक्तियों को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है, लेकिन उसका प्रयोग सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार तथा स्वास्थ्य और मौलिक अधिकारों के दूसरे उपबन्धों के अधीन रहते हुए किया जायगा।

(७) **धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार**—भारत की भाँति जापान में भी एक धर्म निरपेक्ष राज्य ( Secular State ) की स्थापना की गयी है। इसके अनुसार राज्य किसी धर्म विशेष का पक्षपात नहीं करता और न तो उसे कोई विशेष सुविधा ही प्रदान करता है। प्रत्येक व्यक्ति को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्राप्त होगी। प्रत्येक व्यक्ति किसी भी धर्म को अंगीकृत करने और धार्मिक कार्यों में भाग लेने के लिए स्वतन्त्र होगा। राज्य धार्मिक शिक्षा और धार्मिक कार्यों से दूर रहेगा।

जापानी संविधान धारा २० के द्वारा व्यक्तियों को धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार दिया गया है। यह कहा गया है कि धर्म की स्वतन्त्रता की सबको प्रत्याभूति की जाती है। कोई भी धार्मिक संगठन न तो राज्य से कोई विशेष सुविधा ही प्राप्त करेगा और न तो किसी राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करेगा। किसी भी व्यक्ति को किसी धार्मिक कार्य, उत्सव, संस्कार अथवा अनुष्ठान में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा। राज्य तथा उसके अंग धार्मिक शिक्षा अथवा अन्य किसी धार्मिक कार्यकलाप से दूर रहेंगे। इस प्रकार जापान के संविधान द्वारा सभी व्यक्तियों को धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। राज्य को धर्म से दूर रखा गया है।

(८) **संगठन और अभिव्यक्ति का अधिकार**—भारतीय संविधान की भाँति जापान का संविधान नागरिकों को संगठन बनाने और विचार को व्यक्त करने का अधिकार प्रदान करता

---

1 "Freedom of thought and conscience shall not be violated."

है। स विधान की धारा २१ यह उपबन्धित करती है कि सभा, स गठन, भाषण, मुद्रण तथा अन्य प्रकार के अभिव्यक्ति के साधनो की स्वतन्त्रता की गारन्टी दी जाती है। आगे कहा गया है कि किसी प्रकार के विवाचन ( censor ) की व्यवस्था नही की जायगी और न तो सचरण के साधनो की गोपनीयता का भग किया जायगा। इस प्रकार स गठन तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को स विधान द्वारा गारन्टी दी गई है। भारतीय स विधान म इन स्वतन्त्रताओ पर कई प्रकार के प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं, जिन्ह युक्तियुक्त (Reasonable) होना अनिवार्य है। जापान मे इन स्वतन्त्रताओ पर किसी प्रकार का प्रतिबन्ध नही लगाया गया है।

(९) निवास स्थान तथा व्यवसाय की स्वतन्त्रता—जापानी नागरिको को अपना निवास स्थान चुनने तथा उसे परिवर्तित करने की स्वतन्त्रता दी गयी है। कोई भी व्यक्ति देश के किसी भाग म अपनी सुविधा के अनुसार निवास कर सकता है। प्रत्येक व्यक्ति को इच्छानुकूल व्यवसाय चुनने की सुविधा भी दी गयी है। केवल प्रतिबन्ध यह है कि उससे सार्वजनिक कल्याण मे किसी प्रकार की बाधा नही पडनी चाहिए। इच्छानुकूल स्थान पर निवास करने तथा इच्छानुसार व्यवसाय को अपनाने के अधिकार को प्रत्याभूत करने से एक गतिशील प्रजातन्त्रात्मक समाज की स्थापना म पर्याप्त सहायता मिलती है। उन अधिकारो को प्रत्याभूत कर एक वास्तविक प्रजातन्त्र का निर्माण करने का सकल्प किया गया है।

जापान का सविधान इन अधिकारो के सम्बन्ध म बहुत ही उदार दृष्टिकोण अपनाता है। वह अपने नागरिको को विदेश जाने तथा अपनी राष्ट्रीयता को छोडने की पूर्ण स्वतन्त्रता देता है। इस अधिकार की चर्चा स विधान म विशेष रूप से इसलिए की गयी है कि पहले खासकर शोगुन-काल मे जापानियो का विदेश जाने या विदेशियो से सम्पर्क स्थापित करने की कडी मनाही थी।

(१०) विद्या सम्बन्धी स्वतन्त्रता—जापानी नागरिको को स विधान विद्या सम्बन्धी स्वतन्त्रता देता है। स विधान की धारा २३ म विशेषरूप स उल्लिखित है कि विद्यासम्बन्धी स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति की जाती है।[1] इस अधिकार के अन्तर्गत नागरिको को स्वच्छानुकूल शिक्षा ग्रहण करने, ज्ञान वृद्धि करने तथा विद्या सम्बन्धी अध्ययन करने की स्वतन्त्रता दी गयी है।

(११) विवाह सम्बन्धी स्वतन्त्रता—स विधान की धारा २४ के द्वारा जापानी प्रजाजनो को विवाह सम्बन्धी अधिकार प्रदान किया गया है। यह अधिकार इस अर्थ म अनोखा है कि इसे अन्य देशो म स विधान द्वारा प्रदान नही किया गया है, बल्कि इसे कानून पर छोड दिया गया है। जापानी स विधान के अनुसार विवाह दोनो लिंगो की पारस्परिक सहमति पर आधारित होगा तथा इसको पारस्परिक सहयोग और पति-पत्नी के समान अधिकारो के मूल आधार पर कायम रखा जायगा। पति और पत्नी के वरण, साम्पत्तिक अधिकार, उत्तराधिकार, अधिवास का चुनाव, सम्बन्ध विच्छेद तथा परिवार और विवाह स सम्बन्धित अन्य विषयो पर कानून व्यक्ति की महत्ता और लिंगो की अनिवार्य समानता के सिद्धान्त पर बनाये जायग।

---

1 'Academic freedom is guaranteed' —Art 23

(१२) **निम्नतम जीवन स्तर का अधिकार**—स विधान सभी व्यक्तियों को स्वास्थ्यकर एव सभ्य जीवन के निम्नतम स्तर कायम रखने का अधिकार देता है। सविधान राज्य को यह निर्देश देता है कि वह जीवन के सभी क्षेत्रों म अपने कार्यों का सम्पादन, सामाजिक कल्याण, सुरक्षा तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य के विकास एव विस्तार के लिए करेगा। उपयुक्त धारा का अभिप्राय यह है कि राज्य प्रत्येक व्यक्ति के लिए सभी व्यवस्था जुटाने का प्रयास करेगा कि वह समृद्ध जीवन के कम से-कम निम्नतम स्तर को प्राप्त कर ही ले। इसके अतिरिक्त राज्य यथासम्भव सामाजिक कल्याण करने और जनसाधारण के जीवन स्तर को उच्च बनाने का प्रयास करेगा।

(१३) **शिक्षा का अधिकार**—जापान का सविधान प्रत्येक व्यक्ति को योग्यता के अनुसार शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार देता है। लडके-लडकियों को शिक्षा प्राप्त करने का दायित्व स विधान प्रत्येक व्यक्ति पर सौंपता है। यह कहा गया है कि "कानून द्वारा निर्धारित की गयी साधारण शिक्षा को लडके तथा लडकियों को प्राप्त कराना प्रत्येक व्यक्ति का कर्त्तव्य होगा। ऐसी अनिवार्य शिक्षा नि शुल्क होगी।' इस व्यवस्था के अनुसार जापान में प्रारम्भिक शिक्षा को अनिवार्य तथा नि शुल्क बनाया गया है।

(१४) **काम का अधिकार**—साम्यवादी देशों की भांति जापान में सभी व्यक्तियों को काम का अधिकार प्रदान किया गया है। साथ-साथ उन्हें काम करने का दायित्व भी सौंपा गया है। धारा २७ के अनुसार "सभी व्यक्तियों को काम पाने का अधिकार रहेगा। कार्य करना उनका कर्त्तव्य भी होगा। वेतन, काम करने के घण्टे, आराम की अवस्थायें तथा कार्य सम्बन्धी अन्य दशाएँ कानून द्वारा निश्चित किये जायेंगे। बच्चों का शोषण नहीं किया जायगा।"[1] इस धारा के अनुसार जापान में प्रत्येक व्यक्ति को काम दिलाना राज्य का कर्त्तव्य है। जनसाधारण के लिए इस अधिकार का बहुत अधिक महत्त्व है क्योंकि उनकी रोजी रोटी की समस्या का सुलझाने का भार राज्य पर रहता है। स विधान इस सम्बन्ध म व्यक्तियों को केवल अधिकार ही नहीं देता है, बल्कि कार्य करने का उत्तरदायित्व भी उनपर सौंपता है। हर व्यक्ति का यह कर्त्तव्य है कि वह अपने कार्य को पूरे उत्तरदायित्व के साथ करे। भारत का स विधान अपने नागरिकों को काम पाने के अधिकार की गारन्टी नहीं देता है। जापान के स विधान म कार्य की दशाओं का भी उल्लेख इस अधिकार के अन्तर्गत होता है। काम के लिए वेतन, काम करने के घंटे, आराम की अवस्थाओं आदि का निश्चय कानून द्वारा किया जायगा। इन बातों का उल्लेख भारतीय स विधान नीति निर्देशक तत्त्वों के अन्तर्गत करता है। वह इन्हें अधिकार रूप म मान्यता नहीं देता है, लेकिन वह राज्य को निर्देश करता है कि राज्य इन अधिकारों की प्राप्ति का प्रयास करेगा। स विधान बच्चों के शोषण का भी निषेध करता है। भारतीय स विधान में भी इसका उल्लेख किया गया है कि बच्चों का शोषण नहीं करेगा।

(१५) **श्रमिकों को संगठित होने का अधिकार**—जापान का स विधान श्रमिकों को सगठित होने तथा अपने हितों की रक्षा के लिए सघर्ष करने का अधिकार देता है। इस

---

1 All people shall have the right and the obligation to work
Standard for wages, hours, rest and other working conditions shall be fixed by law Children shall not be exploited "—Art 27

हेतु मजदूर स गठित हो सकते है, सौदेबाजी कर सकते हैं और सामूहिक रुप मे काय कर सकत है। भारतीय स विधान भी श्रमिको को स गठन बनान तथा अपने हितो की रक्षा के लिए सघप करने का अधिकार देता है।

(१६) **सम्पत्ति का अधिकार**—भारतीय स विधान की भाति जापान का स विधान भी नागरिको को सम्पत्ति का अधिकार प्रदान करता है। स विधान की धारा २६ के अनुसार "सम्पत्ति के स्वामित्व अथवा ग्रहण करने का अधिकार अनुल्लघनीय है। साम्पत्तिक अधिकार सावजनिक कल्याण को ध्यान मे रखकर कानून द्वारा पारिभाषित किये जायेगे। यायोचित मुआवजा देकर व्यक्तिगत सम्पत्ति सावजनिक कल्याण के लिए हस्तगत की जा सकती है।"[1]

सम्पत्ति-विषयक उपयु क्त धारा से तीन बात स्पष्ट होती ह। पहला प्रत्यन व्यक्ति को सम्पत्ति हासिल करने तथा ग्रहण करने का अधिकार है। यह अधिकार अनुल्लघनीय है। व्यक्तिगत सम्पत्ति का अपहरण नही किया जा सकता तथा इसकी प्राप्ति पर किसी प्रकार का प्रतिब ध नही लगाया जा सकता। भारतीयो को भी व्यक्तिगत सम्पत्ति को अर्जित करने, उसे रखने तथा उसका उपयोग करने का अधिकार प्राप्त ह। दूसरा, सम्पत्ति सम्ब धी अधिकार निर्वाध नही है। इसका सावजनिक कल्याण से विरोध नही होना चाहिए। अत सावजनिक कल्याण को दृष्टि मे रखते हुए राज्य सम्पत्ति सम्ब धी अधिकार को कानून द्वारा पारिभाषित करेगा। तीसरा, राज्य किसी व्यक्ति को सम्पत्ति से वचित भी कर सकता है। वह साव जनिक कल्याण के लिए व्यक्तिगत सम्पत्ति को हस्तगत कर सकता है। इसके लिए उस उचित मुआवजा देना होगा। भारत मे भी व्यक्तिगत सम्पत्ति को साव जनिक कल्याण के लिए हस्तगत किया जा सकता है जिसके लिए न्यायोचित क्षतिपूर्ति दिया जायगा। दोनो देशो मे क्षतिपूर्ति की यायोचितता के सम्ब ध मे अ तर है। भारत मे क्षतिपूर्ति उचित एव पयाप्त है या नही, इसका निर्धारण कानून करेगा, यायालय नही। लेकिन जापान मे क्षतिपूर्ति की रकम के लिए निर्धारण म यायालय को अ तिम अधिकार प्राप्त है। चू कि जापान के सर्वोच्च यायालय का प्रत्यक कानून, अध्यादेश आदि की सवैधानिकता की जाँच करने का अधिकार ह। इसलिए उसे ही यह निणय करन का अधिकार है कि क्षतिपूर्ति की मात्रा उचित एव पर्याप्त है कि नही। इस मामले मे जापान का सविधान भारतीय सविधान से अधिक उदार है।

(१७) **करो का भुगतान**—राज्य का नागरिको पर कर लगाना एक महत्त्वपूण अधिकार है। दूसरी ओर नागरिको का यह कत्त व्य है कि वे करो का भुगतान करें। जापान का सविधान नागरिको के इस कत्तव्य का सविधान मे उल्लेख करता है। धारा ३० म कहा गया है कि "कानून द्वारा उपबन्धित करो का भुगतान प्रजाजनो का दायित्व होगा।"[2]

---

1 '*The right to own or to hold property* is inviolable Property rights shall be defined by law, inconformity with the public welfare

Private property may be taken for public use upon just compensation therefore"—Art 29

2 "The people shall be liable to taxation as provided by law'
—Art 30

(१८) **जीवन और स्वतन्त्रता का अधिकार**—संविधान की धारा ३१ प्रत्येक व्यक्ति को अत्यधिक महत्वपूर्ण जीवन तथा स्वतन्त्रता का संरक्षण प्रदान करता है। इस धारा में यह उपबन्धित है कि "किसी भी व्यक्ति को कानून द्वारा स्थापित की गयी पद्धति के सिवाय न तो जीवन अथवा स्वतन्त्रता से वंचित ही किया जायगा और न उस पर कोई फौजदारी कार्यवाही ही की जा सकेगी।"[1] जीवन तथा स्वतन्त्रता का अर्थ है शारीरिक कष्ट, नजरबन्दी तथा कैद से सुरक्षा। साधारणतः जीवन तथा स्वतन्त्रता का अपहरण नहीं किया जायगा। यह भी कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को अपने जीवन तथा स्वतन्त्रता से विधि सम्मत प्रक्रिया (Procedure established by law) को छोड़कर अन्य किसी प्रकार से वंचित नहीं किया जायगा। भारतीय संविधान में "विधि-सम्मत प्रक्रिया" पद का उल्लेख किया गया है जब कि अमरीकी संविधान में इसके स्थान पर वैधिक प्रक्रिया (Due process of law) का प्रयोग किया गया है। विधि-सम्मत प्रक्रिया का अर्थ यह है कि किसी व्यक्ति को विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार ही दंडित किया जा सकता अथवा बन्दी बनाया जा सकता है। चूँकि कानून बनाने का अधिकार डायट को है इसलिए उसके द्वारा निर्मित कानूनों के अनुसार ही किसी व्यक्ति को बन्दी बनाया जा सकता है। इसका अर्थ यह भी है कि डायट जीवन और स्वतन्त्रता के अपहरण के सम्बन्ध में कोई कानून बना देगी तो न्यायालय उसे अवैध नहीं ठहरा सकता। इस प्रकार विधि-सम्मत प्रक्रिया द्वारा डायट को गिरफ्तारी, कैद, नजरबन्दी आदि के सम्बन्ध में कानून बनाने का अन्तिम अधिकार प्राप्त है।

(१९) **न्यायिक अधिकार**—जीवन तथा स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए जापानी प्रजाजनों को अनेक अधिकार दिये गये हैं जिनसे वे न्यायालय की शरण लेकर अपनी रक्षा कर सकें।

(i) संविधान की धारा ३२ के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति की न्यायालय तक पहुँच रहेगी। अपने हित की रक्षा के लिए किसी भी व्यक्ति को न्यायालय की शरण लेने के अधिकार से वंचित नहीं किया जायगा। थोड़े में, न्यायालय के लाभ सभी व्यक्तियों को समान रूप से प्राप्त होंगे।

(ii) धारा ३३ व्यक्तियों को अवैध गिरफ्तारी से मुक्ति दिलाती है। इस धारा में कहा गया है कि बिना किसी न्यायिक अधिकारी के वारन्ट के बिना कोई भी व्यक्ति नहीं पकड़ा जा सकेगा। वारन्ट में उस अपराध को स्पष्ट किया जायगा जिसमें व्यक्ति को पकड़ा जा रहा है।

(iii) धारा ३४ के अनुसार किसी व्यक्ति को उसके विरुद्ध लगाये गये आरोपों का ज्ञान कराये बिना अथवा वकील की तुरन्त विशेष सुविधा प्रदान किये बिना बन्दी अथवा नजरबन्द नहीं किया जायगा। बिना पर्याप्त कारणों के भी नजरबन्द नहीं किया जायगा और माँगे जाने पर, इन कारणों को खुले न्यायालय में व्यक्ति तथा उसके वकील की उपस्थिति में दिखाया जायगा।

(iv) धारा ३५ में कहा गया है कि सभी व्यक्तियों को अपने घरों में कागजात तथा सम्पत्ति को हस्तगत किये जाने अथवा उनकी जाँच किये जाने के विरुद्ध सुरक्षित रखने के अधिकार को वारन्ट पर अथवा धारा ३३ के उपबन्ध के अनुसार तोड़ा जायगा, अन्यथा नहीं।

---

[1] "No person shall be deprived of life or liberty, nor shall any other criminal penalty be imposed except according to procedure established by law."—Art 31

प्रत्येक जब्ती अथवा जाँच न्यायिक अधिकारी द्वारा जारी किये गये एक पृथक वारंट पर ही होगी।

(v) धारा ३६ के द्वारा किसी सार्वजनिक अधिकारी द्वारा यन्त्रणा प्रदान अथवा कठोर दण्ड देना पूर्णतः निषिद्ध कर दिया गया है।

(vi) धारा ३७ में यह उपबन्धित किया गया है कि सभी फौजदारी मामलों में अभियुक्त किसी निष्पक्ष न्यायालय द्वारा शीघ्र तथा सार्वजनिक सुनवाई के अधिकार का उपभोग करेगा।

उसे जब गवाहों की परीक्षा करने का अवसर दिया जायगा तथा उसको सार्वजनिक व्यय पर अपनी ओर से गवाहों के प्राप्त करने की अनिवार्य प्रक्रिया का अधिकार होगा।

अभियुक्त को सब समय पर एक योग्य वकील की सहायता रहेगी जिसे यदि वह स्वय के प्रयत्नों द्वारा प्राप्त करने में सफल नहीं होता, यह कार्य राज्य को सौंप दिया जायगा।

(vii) धारा ३८ में यह कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को अपने विरुद्ध प्रमाण देने के लिए विवश नहीं किया जायगा।

विवशता, यन्त्रणा, धमकी अथवा दीर्घकालीन बन्दीकरण अथवा नजरबन्दी के कारण की गयी अपराध स्वीकृति को साक्ष्य नहीं माना जायगा।

किसी भी व्यक्ति को उन मामलों में दोषी नहीं ठहराया जायगा व दण्डित नहीं किया जायगा, जिसमें प्रमाण केवल उस व्यक्ति की अपराध स्वीकृत ही हो।

(viii) धारा ३९ के अनुसार किसी भी व्यक्ति को उस कार्य के लिए अपराधी रूप में उत्तरदायी नहीं ठहराया जायगा जो किये जाने के समय विधिसंगत था अथवा जिसमें उसको पहले मुक्त कर दिया गया था और न उसको दो बार दण्डित किया जा सकता है।

(ix) धारा ४० में यह कहा गया है कि बन्दी अथवा नजरबन्द किये जाने के पश्चात् यदि कोई व्यक्ति मुक्त कर दिया गया है, तो उसको विधि की व्यवस्था के अनुसार राज्य से हानि की पूर्ति के लिए प्रार्थना करने का अधिकार है।

## मूल्यांकन

जापान के वर्त्तमान संविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों को उच्च स्थान प्रदान किया गया है। मीजी संविधान में नागरिक अधिकारों पर काफी प्रतिबन्ध था, क्योंकि वे कानून द्वारा सीमित एवं मर्यादित किये जा सकते थे। कानून भी इतने त्रुटिपूर्ण थे कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता नहीं के बराबर रह गयी थी। इसके प्रतिकूल वर्तमान संविधान यह स्पष्ट शब्दों में कहता है कि सभी प्रजाजनों को व्यक्तियों (Individuals) के रूप में माना जायगा तथा उनके मौलिक अधिकार प्रशासन के मुख्य आधार होंगे। साथ ही मौलिक अधिकार काफी विस्तृत हैं। विश्व के शायद ही किसी देश के संविधान द्वारा इतने अधिक अधिकारों की प्रत्याभूति की गयी है। ग्यानरा के अनुसार इसके पूर्व व्यक्तिगत नागरिक को इतने व्यापक अधिकार तथा स्वतन्त्रताएँ वैधिक रूप में कभी नहीं दी गयी हैं। प्रजातन्त्र के अन्तर्गत पाये जानेवाले सभी अधिकार तथा स्वतन्त्रतायें जापानी नागरिकों को प्राप्त हैं।

जापानी नागरिक अधिकारों की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि वह पूँजीवादी तथा साम्यवादी दोनों प्रकार के संविधानों में पाये जानेवाले अधिकारों को अंगीकृत करता है।

प्रजातांत्रिक संविधान के सभी राजनीतिक तथा सामाजिक अधिकार तथा स्वतंत्रतायें जापानी संविधान द्वारा गारन्टी दी गयी हैं। लेकिन जापानी संविधान के निर्माताओं ने यह महसूस किया कि आर्थिक प्रजातंत्र के बिना राजनीतिक तथा सामाजिक प्रजातंत्र अधूरा है। अतः उन्होंने साम्यवादी देशों की भाँति आर्थिक अधिकारों को भी संविधान में स्थान दिया। काम पाने का अधिकार, विश्राम एवं अवकाश का अधिकार तथा शिक्षा का अधिकार इसके उदाहरण हैं। भारत में ये अधिकार नीति निर्देशक तत्त्वों के अंतर्गत रखे गये हैं, मौलिक अधिकार के अंतर्गत नहीं।

जापानी संविधान केवल परम्परागत अधिकार पत्रों (Bill of Rights) में पाये जाने वाले अधिकारों को ही स्थान नहीं देता है, बल्कि आधुनिक युग में उत्पन्न सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारों को वह मौलिक अधिकारों की श्रेणी में रखता है।[1] इस नये अधिकारों के कुछ उदाहरण ये हैं—विवाह का अधिकार, क्षतिपूर्ति के लिए प्रार्थना पत्र देने का अधिकार, सरकारी अधिकारियों के गैर-कानूनी कार्यों के फलस्वरूप नुकसान के विरुद्ध मुकदमा करने का अधिकार, काम पाने का अधिकार और श्रमिकों के संगठित होने का अधिकार।

जापानी नागरिक अधिकारों की एक प्रमुख विशेषता यह है कि अधिकारों के साथ-साथ कर्त्तव्यों का भी उल्लेख पाया जाता है। इस विशेषता पर साम्यवादी देशों का प्रभाव देखने को मिलता है। संविधान सामान्य रूप से नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं का दायित्व नागरिकों पर सौंपता है। वह उन्हें निर्देशित करता है कि वे उनका दुरुपयोग नहीं करेंगे तथा उनका प्रयोग सार्वजनिक हित में करेंगे। धारा १२ के अनुसार "इस संविधान द्वारा प्रजाजनों को प्रदान किये गये अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं की रक्षा प्रजाजन ही निरन्तर रूप से करेंगे। वे इन अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं का कोई दुरुपयोग नहीं करेंगे और सदैव ही उन्हें सार्वजनिक हित में प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी होंगे।"[2] संविधान जापानी नागरिकों को कुछ विशेष उत्तरदायित्व भी सौंपता है, जैसे, कर भुगतान करने का कर्त्तव्य और अपने लड़के लड़कियों को शिक्षा देने का कर्त्तव्य।

जापानी मौलिक अधिकारों की एक बहुत बड़ी त्रुटि यह है कि उनकी रक्षा के हेतु संविधान में कोई विशेष तथा स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गयी है। भारतीय संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को मूल अधिकारों का संरक्षक बनाया गया। यदि कार्यपालिका या व्यवस्थापिका व्यक्ति के अधिकारों का उल्लंघन करती है तो व्यक्ति न्यायालय की शरण ले सकता है और न्यायालय लेख तथा आदेश द्वारा अधिकारों की रक्षा कर सकता है। इस हेतु नागरिकों का न्यायालय

1 "The chapter on rights and duties of the people not only provides for most items found in the classical bill of rights, but also elevates social and economic rights of recent origin to the rank of fundamental rights."

—K. Takayanagi

2 "The freedom and rights guaranteed to the people by this Constitution shall be maintained by the constant endeavour of the people, who shall refrain from any abuse of these freedoms and rights and shall always be responsible for utilising them for the public welfare."—Art. 12

उपचार के अधिकार (Right to Constitutional Remedics) प्रदान किया गया है। जापान का संविधान नागरिको को इस प्रकार के अधिकार नही सौंपता है जिससे न्यायालय की शरण लेकर अपने अधिकारो की रक्षा कर सकें। लेकिन अप्रत्यक्ष रूप से सर्वोच्च न्यायालय पर मौलिक अधिकारो की रक्षा का दायित्व सौंपा गया है। संविधान की धारा ८१ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय को प्रत्येक कानून, अध्यादेश, आदेश आदि की संवैधानिकता की जांच करने का अधिकार है। इस धारा के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय सरकार के उस कार्य के विरुद्ध कार्यवाही कर सकेगा, जो वह व्यक्तियो के अधिकारो के विरुद्ध असवैधानिक रूप से करेगी। लेकिन अधिकारो की समुचित सुरक्षा के लिए केवल इतना उपबन्ध ही पर्याप्त नही है। यह कहा जा सकता है कि जापान मे व्यक्तियो के मौलिक अधिकार सरकार के ऊपर छोड दिये गये हैं। संविधान सरकार से यह आशा करता है कि वह इन अधिकारो का अतिक्रमण नही करेगी।



# अध्याय : ५

## सम्राट

## ( The Emperor )

राजतन्त्र जापान की सर्वाधिक प्राचीन संस्था है। इसका इतिहास बहुत पुराना है। कहा जाता है कि ६६० ई० पूर्व मे सम्राट जीम्मू ने जापानी साम्राज्य की नींव डाली थी। तदुपरान्त अनवरत रूप से जापान का शासन सम्राट के अधीन रहा है। वर्त्तमान जापानी सम्राट हिरोहितो १२३ वें सम्राट हैं। जापान का इतिहास यह बतलाता है कि सम्राट सदा एक वास्तविक शासक की अपेक्षा राज्य का प्रतीक रहा है। उसकी उपयोगिता देश के वास्तविक शासक के रूप मे नहीं बल्कि एक राजनीतिक संस्था के रूप में अधिक रही है।[1] १७ वीं १८ वीं शताब्दियों मे तो वह एक राजनीतिक संस्था और एक व्यक्ति के रूप में न रह गया था। देश के राजनैतिक क्षितिज से शोगून-व्यवस्था के अन्तर्गत वह समाप्त प्राय सा हो गया था। मीजी-युग मे उसकी स्थिति मे महान परिवर्त्तन हुए। वह सर्वशक्तिशाली बन गया तथा सम्प्रभुता संविधानतः उसमें निहित कर दी गयी। वर्त्तमान संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति मे पुनः परिवर्त्तन लाया गया, उसे संवैधानिक बनाया गया, उसका मानवीकरण ( humanise ) किया गया। अब वह राज्य का केवल संवैधानिक प्रधान है, वह केवल राज्य का प्रतीक है तथा सम्प्रभुता जनता में निहित है, न कि सम्राट मे। साथ ही वह ईश्वरीयता का प्रतीक न रह गया है। थोड़े मे, वर्त्तमान काल में ब्रिटिश सम्राट की भांति जापानी सम्राट को संवैधानिक, लोकतांत्रिक तथा मर्यादित बनाने का प्रयास किया गया है।

सम्राट की स्थिति मे इस क्रांतिकारी परिवर्त्तन के बावजूद उसके प्रति जनता की निष्ठा में कमी नहीं हुई है, बल्कि उसका गौरव और प्रतिष्ठा बढ़ा ही है। वस्तुतः, डॉ० यानागा ने कहा है, "सम्राट राष्ट्र के इतिहास, उसकी परम्परा तथा उसके अतीत एवं वर्त्तमान में जो कुछ महान है उसकी प्राप्ति, उसकी निरन्तरता तथा उसके स्थायित्व का जीवित प्रतीक रहा है और अभी भी है। वह इतिहास और धर्म का जनक है। उसका व्यक्तित्व राष्ट्र की आशाओं, आकांक्षाओं और उसके भविष्य का सूक्ष्म रूप है। वह [illegible] और राजनैतिक गति-यन्त्र है, जो राज्य के [illegible]

---

1 "The Japanese Emperor has been [illegible] symbol than [illegible] wielder of power He has been more of a political institution [illegible] ruler of Japan"

व्यवस्था बनाये रखता है। वह लोगों के हृदय में एक प्रतीक के रूप में रहता है जो प्रत्येक अच्छी बात का अस्तित्व उसके गुणों के कारण ही मानते हैं।"[1]

## १ सम्राट की प्राचीन स्थिति

जापान के प्राचीन इतिहास से यह विदित होता है कि सम्राट के पद का महत्व राजनैतिक शक्ति के उपयोग-कर्त्ता के रूप में नहीं, बल्कि राष्ट्र के प्रतीक के रूप में रहा है। सम्राट प्रायः हर काल में राज्य का औपचारिक अध्यक्ष रहा है। वह साधारणतः वास्तविक प्रशासन से दूर रहा है। उपाधि प्रदान करना, दरबार के उत्सव की शोभा बढ़ाना तथा धार्मिक उत्सवों की अध्यक्षता करना उसके प्रमुख कार्य रहे हैं। सिद्धान्ततः सम्प्रभुता का स्रोत वही रहा है, लेकिन राज्य की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग अन्य अधिकारियों ने किया। खामन्त शोगून काल में सम्राट पूर्णतया शक्तिहीन हो गया था, लेकिन उसके मान और प्रतिष्ठा में कमी नहीं हुई। १८८९ के संविधान द्वारा राज्य की समस्त शक्तियाँ उसमें केन्द्रित कर दी गयी और उसे निरंकुश बना दिया गया। परन्तु उनका प्रयोग वह संवैधानिक प्रधान के रूप में ही करता रहा। इतो के अनुसार राज्य की सभी विधायी और कार्यपालिका शक्तियाँ उसके हाथों में केन्द्रीभूत थीं। देश के राजनैतिक जीवन के सभी सूत्र उसके नियन्त्रण में इस प्रकार थे जैसे कि शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियन्त्रण रहता है।[2] संवैधानिक दृष्टिकोण से सम्प्रभुता सम्राट में निहित थी लेकिन वह निरंकुश शासक नहीं था, बल्कि राज्य का केवल संवैधानिक प्रधान था। ब्रिटिश सम्राट की भाँति राज्य करता था, शासन नहीं। यानगा ने भी अपना विचार व्यक्त करते हुए कहा है कि १८८९ के संविधान के अन्तर्गत सम्राट को निरंकुश शक्ति प्राप्त थी। लेकिन उसने इसका प्रयोग अपने पहल ( Initiative ) से कभी नहीं किया। उसने सदा ही मन्त्रियों के परामर्श से कार्य किया जिस कारण शासन की भूलों के लिए मन्त्री ही उत्तरदायी बने रहे, सम्राट नहीं। अतः

---

1 The Emperor has been and still is the living symbol of the nation's history, heritage and achievement of all that is glorious in the nation's past and present and of its continuity and durability He is the incarnation of history and religion In his person are epitomized the nation's hopes, aspirations and promise He is the spiritual anchor, the moral rudder and the political gyroscope that insure the safety and steadiness of the course of the ship of the state As a symbol he is in the hearts of the people, who attribute everything good to his virtue"—Chitoshi Yanaga *Japanese People and Politics* P 119

2 'All the different legislative as well as executive powers of state by means of which he reigns over the country and governs the people are united in this most Exalted personage who thus holds in his hands as it were all the ramifying threds of the political life of the country, just as the brain in the human body is the primitive source of all mental activity manifested through the four limbs and the different parts of the body"—Ito *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan* quoted in N Kitazawa's "The Government of Japan, Pp 35-36

ब्रिटिश सम्राट से भी अधिक जापानी सम्राट के बारे मे यह उक्ति सही थी कि वह राज्य करता था, शासन नहीं ।[1]

जापान के सम्राट का राजनीतिक क्षेत्र से अधिक महत्त्व सामाजिक क्षेत्र मे है। उसे जापानी सूर्य का अवतार मानते है। यह कथा प्रचलित है कि सूर्य भगवान ने ही सम्राट जिम्मू को जापान मे शासन करने के लिए भेजा था। द्वितीय विश्व युद्ध के पहले तक तो सम्राट को भगवान का साक्षात् स्वरूप ही समझा जाता था। कोई भी जापानी नागरिक सम्राट का नाम नही लेता था और न सम्राट की ओर देखता ही था। सम्राट किसी उत्सव आदि मे बाहर निकलता था तो व्यक्तियो को आदेश दे दिया जाता था कि वे अपनी आखें नीची कर ले। यहाँ तक कि सम्राट के यात्रा करते समय रास्ते के सभी खिडकियो पर अनिवार्य रूप से पर्दे डाल दिये जाते थे। चिकित्सक या दर्जी तक सम्राट के बदन का स्पर्श नही करते थे। तात्पर्य यह कि जापानी प्रजाजन के हृदय मे सम्राट के प्रति असीम श्रद्धा थी। सम्राट के पद का निरूपण करते हुए जॉन गुन्टर ने इन शब्दो का प्रयोग किया था—"जापानी सम्राट, दैव होने के नाते, राज्य के अध्यक्ष से कही अधिक है। वह राज्य है। कट्टरपथियो द्वारा यह विश्वास किया जाता है कि सप्रभुता स्वय सम्राट के व्यक्तित्व मे ही निवास करती है, सरकार के किसी अग मे नही। सम्राट और प्रजाजन एक ही है। केवल सम्राट ही नही वरन् सभी जापानी मानते है कि उनका मूल दैवी है। सम्राट ईश्वर के रूप मे ही शासन करता है। उसका व्यक्तित्व अनुपम है।"[2]

जॉन गुन्टर ने ही आगे लिखा है कि "जापान का सम्राट ससार का सबसे धनी व्यक्ति है। वह सम्पूर्ण जापान का स्वामी है। सम्पूर्ण देश उसी का है। यह कथन आश्चर्यजनक प्रतीत होता है, किन्तु जापानी अधिकारी इसे मानते हैं। जापानी मन्त्री उएहारा के ये शब्द इस बात को स्पष्ट करते है—प्रत्येक वस्तु सम्राट से ही जन्मी है, उसमे प्रत्येक वस्तु का वास है। जापान की भूमि पर ऐसी कोई वस्तु नही है जिसका उससे स्वतन्त्र अस्तित्व हो। वह साम्राज्य का निरपेक्ष स्वामी है।"[3]

---

1 "While the constitution of 1889 gave him absolute power not once did he exercise that power on his own initiative Even more than the British Monarch, it can be said that the Japanese Emperor reigns but does not rule"—C Yanaga *Japanese People and Politics* P 137

2 The Japanese Emperor being divine is more than the head of the state He is the state Sovereignty is believed by the orthodox to reside actually in the person of the Emperor, not in any organ of government The Emperor and the people are one All Japanese not merely Emperor, consider themselves of divine or semi divine origin The Emperor is the ruling diety a kind of father uniting the entire population in his august impersonal radiant being"—John Gunther, *Inside Asia* P 1

3 "The Emperor of Japan is beyond doubt and the richest individual in the world This is because he owns Japan The entire country is his The statement may seem astounding but Japanese authorities bear it out

## २ सम्राट की स्थिति मे परिवर्त्तन

सम्राट की प्राचीन स्थिति मे द्वितीय महायुद्ध के उपरान्त दो मुख्य परिवर्त्तन हुए। पहला, राजनीतिक क्षेत्र मे सम्राट को पूर्णतया शक्तिहीन बना दिया गया। मीजी संविधान के अन्तर्गत सम्राट 'पवित्र और अनुल्लंघनीय' (Sacred and inviolable) था। वह समस्त कानूनी सत्ता और राजनैतिक शक्ति का स्रोत है। लेकिन अब उसकी स्थिति पूर्णतया बदल गयी है। वर्त्तमान संविधान के अन्तर्गत सम्राट केवल 'राज्य और जनता की एकता का चिह्न' रह गया है। सम्प्रभुता जनता मे निहित है और सम्राट का अस्तित्व जनता की इच्छा पर आधारित है। संवैधानिक दृष्टि से जापानी सम्राट का संविधान मे वह स्थान रह गया है जो इंगलैंड मे ब्रिटिश सम्राट का है। थोडे मे, राजनीतिक क्षेत्र मे सम्राट को प्राय सभी शक्तियो से वंचित कर दिया गया है। दूसरा, सम्राट की स्थिति पहले दैविक थी जिसका मानवीकरण (humanization) किया गया। पहले जापान के दैवी समझा जाता था। उसका पद रहस्यमय वातावरण से घिरा हुआ था। प्रजाजन उसको और देखते तक नही थे। यहाँ तक कि उसके चित्र या उससे सम्बन्धित कोई समाचार भी पत्रो मे प्रकाशित नही होते थे। युद्ध के समय यह देखा गया कि प्रतिक्रियावादी तत्त्व सम्राट की इस रहस्यपूर्ण स्थिति से फायदा उठा रहे थे। अत सरकार ने इस स्थिति को समाप्त कर देना उचित समझा। १८४६ ई० के नववर्ष दिवस पर एक राजाज्ञा जारी की गयी। इसमे कहा गया कि "हमारे और देशवासियो के बीच जो बन्धन है, वह प्रारम्भ से अन्त तक पारस्परिक विश्वास और प्रेम पर आधारित है। उसका अस्तित्व काल्पनिक कहानियो तथा पौराणिक कथाओ के कारण नही है। उसका आधार ऐसे अवास्तविक विचार नही है कि सम्राट ईश्वर का मूर्त्त रूप 'ऐट्सू मिकामी' (Aitsu Mikami) तथा जापानी लोग उस जाति के हैं जो और जातियो से श्रेष्ठतर है और इसलिए संसार पर शासन करने की अधिकारिणी है।" इस प्रतिज्ञा के साथ-साथ पहली बार सम्राट तथा उसके परिवार के सदस्यो के चित्र प्रकाशित हुए। नया संविधान लागू होने के बाद सम्राट को मानवीय बनाने तथा उसकी लोकप्रियता बढाने का कार्य जोरो से शुरू हुआ। सम्राट स्वयं कई स्थानो पर जनता के समक्ष उपस्थित हुए। उन्होने देश के विभिन्न भागो की यात्रा की और प्रजाजनो से सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप मे मुलाकात की। समाचार पत्र और पत्रिकायें उसके जीवन और रहन-सहन के बारे मे कहानियाँ और विवरण प्रकाशित करने लगे। परिणाम यह हुआ कि सम्राट जापानियो के बीच बहुत ही लोकप्रिय हुए। जैसा कि यानगा ने कहा है, "साधारण लोगो से मिलना तथा उनके दैनिक जीवन के वास्तविक रूप मे उन्हें देखने से तथा अपने प्रति उनकी भावना को अनुभव करने से उनकी स्थिति और भी अर्थपूर्ण हो गयी।"[1]

---

consider for instance the words of cabinet minister name Uyehara author of *Political Development of Japan* 'From the Emperor everything emanates, in him everything subsist, there is nothing on soil of Japan existent and pendent of him He is the soul owner of Empire' Gunther Ibid P 5

1 'Meeting ordinary people and seeing them just as they are in their everyday life and sensing their attitude towards him made his position more meaningful"—C Yanaga, op cit, P 132

## ३ राजसिंहासन का उत्तराधिकार

(Succession to the Imperial Throne)

संविधान राजसिंहासन के उत्तराधिकार के सिद्धांत का निश्चय करता है। धारा २ के अनुसार "साम्राज्यीय सिंहासन आनुवंशिक होगा और डायट द्वारा पारित साम्राज्यीय गृह-कानून के अनुसार उसका उत्तराधिकार विनियमित होगा।"[1] ब्रिटिश संविधान की भाँति जापान में गद्दी का उत्तराधिकार वंश-परम्परागत होगा। सम्राट की मृत्यु के बाद उसका सबसे बड़ा पुत्र गद्दी का उत्तराधिकारी बनता है, पुत्र न होने पर यह अधिकार सबसे बड़ी पुत्री को प्राप्त होता है। इसे 'ज्येष्ठाधिकार का सिद्धांत' (The Principle of Primogeniture) कहते हैं। पूर्वगामी संविधान के अन्तर्गत गद्दी के उत्तराधिकार का विनियमन सम्राट के कानून से होता था, जिसमें डायट और जनता का संशोधन करने का कोई अधिकार नहीं था। वर्त्तमान संविधान में यह अधिकार डायट को दिया गया। अब साम्राज्यीय घराने का कानून, जिसके अनुसार गद्दी के उत्तराधिकारी का निर्णय होता है, डायट द्वारा पारित होता है। संविधान रिजेंसी (Regency) की भी व्यवस्था करता है। डायट द्वारा पारित कानून के अनुसार जब कभी उत्तराधिकारी अल्पवयस्क (Minor) हो अथवा सम्राट गम्भीर बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से अपने कृत्य करने में असमर्थ हो तो उसके स्थान पर रिजेंट नियुक्त किया जा सकता है। वह राज्य विषयक कार्यों का सम्पादन सम्राट के नाम से करेगा। वह संविधान द्वारा सम्राट को दिये गये अधिकारों एवं कार्यों का या सम्राट द्वारा प्रदत्त कार्यों का वह सम्पादन करेगा।

## ४ सम्राट के कार्य एवं अधिकार

(Powers and Functions of the Emperor)

मीजी संविधान में सम्राट राज्य की समस्त कानूनी सत्ता एवं राजनीतिक शक्ति का स्रोत था। संप्रभुता उसीमें निहित थी। यद्यपि व्यवहार में वह अपनी शक्तियों का प्रयोग नहीं करता था, उसकी शक्तियाँ असीमित थीं तथा उसकी स्थिति सर्वोपरि थी। सावा संविधान के अन्तर्गत उसकी शक्तियों एवं स्थिति में आमूल परिवर्त्तन किये गये। वर्त्तमान संविधान के अनुसार सम्राट 'राज्य और जनता की एकता का चिह्न' है। "उसका अस्तित्व जनता की इच्छा पर आधारित है और प्रभुसत्ता जनता में निहित है।"[2] जापानी सम्राट की स्थिति अब ब्रिटिश सम्राट से भी कम महत्त्वपूर्ण तथा शक्तिहीन हो गयी है।

जापानी सम्राट राज्य के विषय में स्वेच्छा से कोई कार्य नहीं करेगा। वह सभी कार्यों को मंत्रीमंडल के परामर्श से करेगा। मंत्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होगा। सम्राट के कार्यों के लिए मंत्रिमंडल ही उत्तरदायी होगा। संविधान की धारा ३ में सम्राट

---

1 "The Imperial Throne shall be dynastic and succeeded to in accordance with the Imperial House Law passed by the Diet" Art 2

2 The Emperor shall be the symbol of the state and of the unity of the people, deriving his position from the will of people with whom resides sovereign power"—Art 1

की इस स्थिति को स्पष्ट किया गया है—"राज्य के विषय में सम्राट के सभी कार्यों पर मंत्रिमंडल का परामर्श और अनुमोदन अनिवार्य होगा और वही उनके लिए उत्तरदायी भी होगी।"[1] इस धारा से स्पष्ट होता है कि जापान के सम्राट की स्थिति राज्य—विषयक कार्यों के सम्बन्ध में ब्रिटिश सम्राट के समान है। ब्रिटिश सम्राट के बारे में कहा जाता है कि 'वह कोई गलती नहीं कर सकता' ("The King can do no Wrong")। वह सभी मंत्रियों के परामर्श से करता है। मंत्रियों के परामर्श के बिना वह कुछ भी नहीं कर सकता। अतः यह कहा जा सकता है कि सम्राट कोई कार्य करता ही नहीं, जिससे किसी गलती के लिए उसे उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। यह कथन जापानी सम्राट के विषय में भी सही है। वह भी अपने मन से कोई कार्य नहीं करता, उसके हर कार्य के लिए मंत्रियों का अनुमोदन अनिवार्य है, उसके हर कार्य के लिए मंत्री उत्तरदायी हैं और सम्राट का हर गलत या सही कार्य मंत्रियों की गलती या सही है। निःसन्देह ब्रिटिश सम्राट की भाँति जापान का सम्राट राज्य के विषय में वस्तुतः कुछ नहीं करता है।

जापानी सम्राट की शक्तियों के सम्बन्ध में दूसरी संवैधानिक धारा ४ है। इसमें कहा गया है कि "सम्राट राज्य के मामलों में केवल कार्य वही करेगा जिनका संविधान में व्यवस्था की गयी है और शासन के सम्बन्ध में उसकी कोई शक्तियाँ न होंगी।"[2] इस धारा के अनुसार सम्राट की शक्तियाँ केवल राज्य-कार्य से सम्बन्धित होंगी, शासन-कार्य से नहीं। राज्य से सम्बन्धित कार्य केवल औपचारिकता मात्र होते हैं। राज्य के प्रधान के रूप में उन अलंकारिक कार्यों को सम्राट करता है। शासन के दैनिक कार्यों का मंत्रिमंडल सम्पन्न करता है। इस प्रकार सम्राट राज्य का केवल नाममात्र का प्रधान है।

संविधान में यह भी उपबन्धित है कि सम्राट विधिवत् अपने राज्य विषयक कार्यों का पदत्तीकरण (Delegation) कर सकता है।

जापान के वर्तमान संविधान के अनुसार सम्राट को निम्नलिखित अधिकार प्राप्त हैं—

**(क) कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)**—सम्राट को निम्नलिखित कार्यपालिका शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं—

(1) वह प्रधानमंत्री की नियुक्ति करता है। प्रधानमंत्री कौन होगा इसका निश्चय डायट करती है। सम्राट केवल नियुक्ति की रस्म अदा करता है। इस सम्बन्ध में सम्राट का अधिकार केवल औपचारिकता मात्र है। इसके विपरीत ब्रिटिश सम्राट या भारतीय राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में विशेष परिस्थितियों में सीमित अधिकार अथवा विवेक का अवसर मिलता है।

---

1 "The advice and approval of the Cabinet shall be required for all acts of the Emperor in matters of state, and the Cabinet shall be responsible therefor."—Art. 3.

2 "The Emperor shall perform only such acts in matters of state as are provided for in this Constitution and he shall not have power related to Government."—Art. 4.

(ii) राज्य के मन्त्रियों और कानून द्वारा व्यवस्थित अन्य अधिकारियों की नियुक्ति तथा पदच्युति को प्रमाणित करना।

(iii) राजदूतों और मन्त्रियों की शक्तियों एवं प्रमाणपत्रों को प्रमाणित करना।

(iv) सम्मान के स्रोत ( Fountain of Honour ) के रूप में सम्राट सम्मान सूचक उपाधियाँ प्रदान करता है।

(v) पुष्टिकरण आलेखों ( Instruments of Ratification ) और कानून द्वारा व्यवस्थित अन्य कूटनीतिक आलेखों को सम्राट प्रमाणित करता है।

(vi) वह विदेशी राजदूतों और मन्त्रियों का स्वागत करता है।

(vii) सम्राट आलंकारिक ( Ceremonial ) कृत्यों को सम्पन्न करता है।

(ख) विधायिका शक्तियाँ ( Legislative Powers )—जापान के सम्राट को निम्नलिखित विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं—

(i) समस्त राष्ट्रीय विधियाँ, संवैधानिक संशोधन, मन्त्रिमण्डलीय आदेश और संधियाँ सम्राट के द्वारा उद्घोषित किये जाते हैं।

(ii) वह डायट का अधिवेशन बुलाता है।

(iii) वह अवधि की समाप्ति या प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर प्रतिनिधि सभा को विघटित करता है। वह डायट के सदस्यों के आम चुनाव के निमित्त आदेश जारी करता है।

(ग) न्यायिक शक्तियाँ ( Judicial Powers )—जापान के सम्राट को निम्नलिखित न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं—

(i) वह सामान्य तथा विशिष्ट क्षमादान ( General and Special amnesty ), दण्ड को घटाने, मुक्ति तथा अधिकारों की पुनर्प्रतिष्ठा ( Restoration ) को प्रमाणित करता है।

(ii) वह मन्त्रिमण्डल द्वारा नामांकित व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश नियुक्त करता है।

## ५ सम्राट की स्थिति

जापानी सम्राट की शक्तियों की उपर्युक्त विवेचना से यह स्पष्ट होता है कि वह विश्व के शक्तिहीन राज्य के अध्यक्षों में एक है। वह राज्य का केवल आलंकारिक प्रधान है। वह राज्य तथा जनता की एकता का प्रतीक मात्र है। उसका सम्बन्ध केवल राज्य के औपचारिक कार्यों से है। शासन के मामलों में वह दखल नहीं दे सकता है। वस्तुतः शासन-कार्यों से उसका कोई सम्बन्ध है ही नहीं। वह स्वेच्छा से कोई कार्य नहीं करता। उसके समस्त कार्यों के लिए मन्त्रियों के परामर्श तथा अनुमोदन की आवश्यकता है। वह ब्रिटिश सम्राट की भाँति उत्तरदायित्व से परे है। वह किसी भी कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं होता क्योंकि राज्य या शासन के सभी कार्यों के लिए उसके मन्त्री उत्तरदायी होते हैं। उसकी स्थिति ब्रिटिश सम्राट से भी कमजोर है। ब्रिटिश सम्राट प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में कभी-कभी अपने प्रभाव का भी प्रयोग कर सकता

है। लेकिन जापानी सम्राट द्वारा प्रधानमंत्री की नियुक्ति केवल रस्म अदायगी है। ब्रिटिश सम्राट लोकसभा को विघटित करने के लिए प्रधानमंत्री द्वारा दिये गये परामर्श का अस्वीकार करने का परमाधिकार (Prerogative) रखता है। परन्तु जापान का सम्राट डायट के विघटन को रोक नहीं सकता है। यहाँ तक कि सम्राट राजनीतिक प्रश्नों पर सार्वजनिक रूप से अपना विचार प्रकट नहीं कर सकता है और न महत्त्वपूर्ण निर्णयों के सम्बन्ध में अपना प्रभाव का प्रयोग कर सकता है। वर्तमान संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति को यानागा ने इन शब्दों में स्पष्ट किया है—"यह पूर्णतया स्पष्ट है कि अब पहले से कभी भी अधिक सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं। उसकी शक्तियाँ ब्रिटिश सम्राट की तुलना में दरअसल नगण्य हैं जो शासन की प्रक्रिया में एक महत्त्वपूर्ण पार्ट अदा करता है। जब कि ब्रिटिश सम्राट को यह अधिकार प्राप्त है कि प्रधानमंत्री उससे मंत्रणा लें, वह कुछ कार्य करने के लिए मंत्रियों को उत्साहित करे तथा कुछ कार्य न करने की चेतावनी दे, जापान के सम्राट को ऐसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।"[1] आइक भी इस निष्कर्ष पर पहुँचा है कि "नये संविधान के अन्तर्गत सम्राट स्पष्ट रूप से राज्य करता है, शासन नहीं करता।"[2]

निस्सन्देह जापानी सम्राट की संवैधानिक तथा राजनैतिक स्थिति में क्रांतिकारी परिवर्तन हुए हैं। उसे शक्तिहीन तथा महत्त्वहीन बना दिया गया। लेकिन इस परिवर्तन से सम्राट के गौरव तथा नैतिक प्रभाव पर कोई आँच नहीं आई है। जैसा कि प्रो० यानागा ने कहा है, "संवैधानिक दृष्टिकोण से सम्राट की स्थिति को केवल प्रतीक की स्थिति तक पहुँचा देना बड़ी कठोर बात मालूम होती है। पर इतिहास को देखते हुए यह अस्वाभाविक तथा असंगत नहीं है तथा निश्चित रूप से उस संस्था को उससे कुछ हानि नहीं पहुँचती।"[3] प्रो० जॉन एम० मकी ने भी अपनी पुस्तक "जापान में सरकार और राजनीति" (The Government and Politics in Japan") में भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है। उसका कहना है कि सम्राट की शासन सम्बन्धी शक्ति की समाप्ति के कारण उसकी शान में तिल भर भी कमी नहीं हुई है, बल्कि द्वितीय महायुद्ध के बाद सम्राट की प्रतिष्ठा ही हुई है। महायुद्ध के समय सम्राट न

---

1 "It is quite evident that, now more than ever, the Emperor reigns, but does not govern. His power is practically nil compared with that of the British Monarch, who plays a very definite role in the governmental process. While the British monarch has the right to be consulted by the Prime Minister to encourage certain courses of actions and to warn against others the Japanese ruler has none of these rights."—C. Yanaga, op. cit., P. 141

2 "Under the new constitution then, the Emperor quite clearly reigns but does not rule." N. Ike, *Japanese Politics* P. 67

3 The relegation of the Emperor constitutionally to the position of a symbol seems quite drastic, but in the light of history it is not unnatural or unreasonable and certainly does not do violence to the institution."—C. Yanaga op. cit., P. 152

महत्त्वपूर्ण पाट अदा किया और सारे संकट को अपने सिर पर ले लिया। इससे जनता में उसके प्रति श्रद्धा भावना तथा भक्ति में वृद्धि हुई। केवल 'मानवीकरण' के कारण उसके पद से रहस्यमयता और ईश्वरीयता का पर्दा हट गया। वह 'पवित्र एवं अनुल्लघनीय' (Sacred and inviolable) न रह गया, बल्कि एक पूर्ण मानवीय राजनीतिक संस्था बन गया। फिर भी नैतिक एवं आध्यात्मिक शक्ति के रूप में उसकी स्थिति अब पहले से भी ऊँची है। प्राचीन संविधान में सम्राट ही सप्रभु था। नये संविधान में जनता सप्रभु है। लेकिन आज भी जहाँ तक जन भावना का प्रश्न है कम-से-कम प्रतीकात्मक रूप में सम्राट को राज्य माना जाता है। यही कारण है कि युद्ध के बाद एक सर्वेक्षण में जापान के तीन चौथाई युवकों ने यह विश्वास प्रकट किया कि "केवल कागज पर ही नहीं लोगों के हृदय एवं मस्तिष्क में सम्राट राष्ट्र का प्रतीक बना हुआ है।"[1]

---

1 "The Emperor remains the symbol of the nation, not only on paper but in the hearts and the minds of the people" United Nations Educational Social and Cultural Organisation, Courier August–September 1954, PP 12–35

# अध्याय : ६
## मन्त्रिमंडल
## ( The Cabinet )

जापान का सविधान ब्रिटिश सविधान की भांति मूलत एक ससदीय शासन की स्थापना करता है। इगलैंड मे ससदीय शासन व्यवस्था इतिहास की देन है, सम्पूर्ण मन्त्रिमडलीय शासन यन्त्र अभिसमयो, परम्पराओ पर आधारित है। इसके विपरीत जापान मे भारत की भांति ससदीय व्यवस्था को सवैधानिक मान्यता प्रदान की गयी है। सविधान मे यह स्पष्ट शब्दो मे कहा गया है कि देश का शासन एक मन्त्रिमडल के हाथ मे होगा जिसमे प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्री होगे।

### १. पूर्वगामी सविधान मे मन्त्रिमडल की व्यवस्था

मीजी सविधान के अन्तगत मन्त्रिमडल की स्थिति पूर्णतया भिन्न थी। यह गैर सवैधानिक (extra constitutional) तत्त्व था। पुराने सविधान मे 'मन्त्रिमडल' शब्द का कही भी प्रयोग नही किया गया था। परन्तु सविधान के लागू होने के पूर्व से ही सम्राट के एक अध्यादेश के अनुसार मन्त्रिमडल की स्थापना हो गयी। सविधान ने भी अप्रत्यक्ष रूप से मन्त्रिमडल को मान्यता प्रदान की और कहा कि राज्य के विभिन्न मन्त्री सम्राट को परामर्श देने और उसके लिए उत्तरदायी होगे। लेकिन यह स्पष्ट नही किया गया था कि वह किसके प्रति उत्तरदायी होगे, सम्राट के प्रति या डायट के प्रति। इतो के अनुसार मन्त्रिमडल प्रत्यक्ष रूप से सम्राट के प्रति तथा अप्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी था। मन्त्रिमडल की दैनिक कार्यवाहियो से यह पता चलता था कि मन्त्रिगण वस्तुत सम्राट के प्रति उत्तरदायी था क्योकि वह उन्हें उनकी अक्षमता के लिए पदच्युत कर सकता था। डायट को मन्त्रियो को हटाने का अधिकार नही था। वह केवल प्रश्नो तथा प्रस्तावो द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण करती थी तथा कभी-कभी मन्त्रियो को पदत्याग करने के लिए विवश कर सकती थी। मन्त्रिमडल मुख्यत एक परामर्शदात्री निकाय था। वह सम्राट और डायट के बीच जोडनेवाली कडी का काम करता था। अरनाथ डब्ल्यू॰ बर्क्स के अनुसार, "इन सबका अर्थ यही था कि मीजी सविधान के अन्तगत प्रधानमन्त्री और मन्त्रिमडल शासन के दृश्य और अदृश्य अगो के बीच की केवल एक कडी ही हो सका।"[1]

---

1 "All this meant that the Premier and the Cabinet under the Meiji constitution became a link between the seen and unseen organs of the Government" Ardath W Burks *The Government of Japan* P 101

प्रधानमंत्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति सम्राट द्वारा ज्येष्ठ राजनीतिज्ञों की सिफारिश पर होती थी। डायट को इस सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं था। मंत्रिमंडल के अतिरिक्त कई संवैधानिक तथा गैर-संवैधानिक संस्थाएँ थीं, जो आधुनिक मंत्रिमंडलों के कई कार्यों का सम्पादन करती थीं। इन संस्थाओं में जेनरो, प्रीवी कौंसिल और लॉर्ड प्रीवीसील प्रमुख थीं। जेनरो सम्राट को मंत्रिमंडल का निर्माण, युद्ध की घोषणा और संधियों तथा प्रीवी कौंसिल राज्य सम्बन्धी, आपत्कालीन घोषणाएँ, संविधान की व्याख्या के सम्बन्ध में परामर्श देती थी। इन संस्थाओं के कारण मंत्रिमंडल की स्थिति बहुत कुछ कमजोर तथा स्थितिहीन हो गयी थी। देश में सेना भी बहुत शक्तिशाली थी जो मंत्रिमंडल को बनाने और बिगाड़ने में महत्त्वपूर्ण कार्य अदा करती थी। काहिन ने ठीक ही कहा है कि "युद्ध के पूर्व मंत्रिमंडल की शक्तियाँ सिद्धान्त और व्यवहार में बहुत अधिक सीमित थी।"[1]

मीजी संविधान के अन्तर्गत एक मंत्रिमंडल था लेकिन पाश्चात्य विचारों के अनुरूप एक मंत्रिमंडलीय व्यवस्था की स्थापना का उद्देश्य नहीं था, मंत्रिमंडल की विशेषता एवं कमजोरियों पर प्रकाश डालते हुए यानगा ने कहा है कि "पुराने संविधान के अन्तर्गत मंत्री सम्राट को व्यक्तिगत तथा पृथक रूप से परामर्श देते थे, सम्राट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी मिकाय के रूप में नहीं। इससे भी बढ़कर बात यह थी कि प्रधानमंत्री को मंत्रियों के समूह पर नियंत्रण शक्ति प्राप्त नहीं थी, वह तो केवल समूह के सम-सदस्यों के बीच समभाव पैदा करने वाला (Moderator) था। फलतः मंत्रिमंडल कार्यपालिका का सुदृढ़ अंग न थी। पुरानी पद्धति के अन्तर्गत मंत्रिमंडल की कमजोरी के लिए अन्य कारण भी थे। एक बार से अधिक प्रीवी कौंसिल प्रधानमंत्री के अस्तित्व के लिए विष बन गयी। परन्तु सबसे भी मंत्रिमंडल के प्रभावी रूप में कार्य करने को असम्भव बनाने की स्थिति में था। इन सबसे बड़ी बाधा सेना थी, जिसे १६०० ई० के बाद से मंत्रिमंडल को बनाने और बिगाड़ने की शक्ति प्राप्त थी।

## २ वर्तमान संविधान के अन्तर्गत मंत्रिमंडल

**वर्तमान मंत्रिमंडल का स्वरूप**—मीजी संविधान में मंत्रिमंडल को संवैधानिक मान्यता प्राप्त नहीं थी, वह सरकार का एक गैर संवैधानिक अंग था। वर्तमान संविधान के अध्याय ५ में मंत्रिमंडल की स्पष्ट रूप से व्यवस्था की गयी है। धारा ५५ में बताया गया है कि कार्यपालिका शक्ति मंत्रिमंडल में निहित होगी। धारा ६६ में कहा गया है कि मंत्रिमंडल का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होगा और उसमें कानून द्वारा की गयी व्यवस्था के अनुसार राज्य के अन्य मंत्री होंगे। प्रधानमंत्री को भी डायट का सदस्य होना अनिवार्य है। मंत्रियों को भी डायट का सदस्य होना चाहिए लेकिन सभी मंत्रियों का डायट का सदस्य होना अनिवार्य नहीं है। मंत्रिमंडल, एक सामूहिक निकाय है जो धारा ६६ के अनुसार सामूहिक रूप से डायट के प्रति उत्तरदायी होता। डायट द्वारा अविश्वास प्रस्ताव की दशा में सम्पूर्ण मंत्रिमंडल को त्यागपत्र देना पड़ता है। इस प्रकार जापान की मंत्रिमंडलीय व्यवस्था ब्रिटिश मंत्रिमंडलीय व्यवस्था से बहुत अधिक मिलती जुलती है। यानगा के शब्दों में "सन् १९४७ के संविधान के अन्तर्गत जापान की सरकार

1 "The power of Pre War Cabinet, therefore, was greatly circumscribed both in theory and practice

कार्य रूप में, चाहे भावना में उतनी न सही, ब्रिटिश सरकार से बहुत मिलती है। इसका (मंत्रिमंडल) डायट द्वारा निर्धारित नीतियों के अनुकूल राष्ट्रीय कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण है। कम-से कम संवैधानिक ढांचे के दृष्टिकोण से जापान में उत्तरदायी शासन की व्यवस्था हुई है।"[1]

यहाँ हम देखेंगे कि जापान के संविधान में कहाँ तक मन्त्रिमंडलीय व्यवस्था की विशेषताएं पायी जाती हैं—

(i) **कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सामञ्जस्य**—शक्तियों का एकीकरण मंत्रिमंडलीय व्यवस्था की सर्वप्रमुख विशेषता है। इस व्यवस्था में शासन के दोनों अंगों—कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच ऐक्य स्थापित किया जाता है। मन्त्रिमंडल के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं। भारत तथा इंगलैंड में यह विशेषता पायी जाती है। हर मंत्री को संसद का सदस्य होना अनिवार्य है। अगर कोई मंत्री संसद का सदस्य नहीं है तो उसे ६ मास के अन्दर संसद का सदस्य अनिवार्य रूप से होना पड़ता है अन्यथा मंत्री पद से हटना पड़ता है। जापानी संविधान में भी इस विशेषता को मान्यता प्रदान की गयी है, लेकिन पूर्णतया नहीं। संविधान केवल इतना ही कहता है कि मन्त्रिमंडल के अधिकांश सदस्य डायट से लिये जायँ। इसका आशय यह है कि कुछ मंत्री डायट के बाहर से भी लिये जा सकते हैं, अर्थात् कुछ व्यक्ति डायट का सदस्य बने बिना भी मन्त्रिमंडल का सदस्य हो सकते हैं। लेकिन व्यवहार में जापान में ऐसा होता नहीं है। प्रायः ऐसा देखा जाता है कि मन्त्रिमंडल के सभी सदस्य डायट से ही लिए जाते हैं।

(ii) **मन्त्रिमंडलीय उत्तरदायित्व**—मन्त्रिमंडलीय व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। अगर मन्त्रिमंडल लोकप्रिय सदन का विश्वास खो देता है, तो उसे त्याग-पत्र दे देना पड़ता है। इस विशेषता को भारत तथा इंगलैंड की शासन प्रणाली में अपनाया गया है। जापान का संविधान भी इस विशेषता को अपनाता है। मंत्रिमंडल को सामूहिक रूप से डायट के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। डायट का विश्वास खो देने पर मन्त्रिमंडल को पद त्याग करना पड़ता है। प्रश्न पूछकर, वाद विवाद द्वारा तथा आलोचना कर डायट मन्त्रिमंडल पर नियंत्रण रखती है तथा उसे प्रभावित करती है।

(iii) **राजनीतिक सजातीयता**—मन्त्रिमंडलीय व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका एक इकाई के रूप में कार्य करती है। इसके निर्णय सर्वसम्मति से होते हैं तथा उनके लिए सभी मन्त्री सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। इस हेतु सभी सदस्यों को समान राजनीतिक विचार रखना पड़ता है। इसके लिए सभी मंत्री एक राजनीतिक दल के होते हैं। सम्पूर्ण मंत्रिमंडल एक टीम की तरह काम करता है। जापान में इंगलैंड और भारत की भांति यह

---

1 "Under the Constitution of 1947 the Japanese Government comes very close to that of Great Britain in operation if not so much in spirit It has supreme control of the national executive in accordance with the policy set forth by the Diet At least in its constitutional framework, Japan has been provided with responsible Government"
—C Yanaga, op cit, P 146

विशेषता पायी जाती है। मन्त्रिमडल के गठन का आधार दलीय व्यवस्था है। उसमे पार एक ही दल तथा राजनीतिक विचारधारा के सदस्य नियुक्त किये जाते हैं।

(15) **प्रधानमन्त्री का नेतृत्व**—भारत और ब्रिटन की भाँति जापान मे प्रशासन का नेतृत्व प्रधानमन्त्री के हाथ मे है। सविधान म यह कहा गया है कि मन्त्रिमडल का प्रधान प्रधानमन्त्री होगा। अन्य मन्त्रियो की नियुक्ति प्रधानमन्त्री द्वारा होती है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमडल का नेतृत्व करता है। प्रशासन के सचालन तथा नीतियो के निर्धारण मे उसका मुख्य हाथ रहता है। वह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाति मन्त्रिमडल रूपी भवन का आधारशिला (Key Stone of the Cabinet arch) है। राम्जे म्योर का कथन भी उसके बारे मे सत्य दीख पडता है—"मन्त्रिमडल राज्य रूपी जहाज का यन्त्र ह और प्रधानमन्त्री उस यन्त्र का चालक है।"[1]

## ३ मन्त्रिमडल का गठन

**मन्त्रियो का वर्गीकरण**—सविधान की धारा ६६ मे कहा गया है कि मन्त्रिमडल म प्रधानमन्त्री तथा अन्य राज्यमन्त्री होंगे। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमडल का अध्यक्ष होगा। अन्य मन्त्रियो की व्यवस्था कानून द्वारा की जायगी। यह भी कहा गया है कि प्रधानमन्त्री और राज्यमन्त्री गैर-सैनिक (Civilian) होंगे।

**प्रधानमन्त्री की नियुक्ति**—भारत तथा इगलैंड जैसे ससदीय शासन व्यवस्था वाले देशो मे प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है। राष्ट्रपति या सम्राट का यह अधिकार औपचारिकता मात्र है। उन्हे लोकसभा मे बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री नियुक्त करना पडता है। जापान म भी औपचारिक रूप से प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्राट द्वारा होती है। लेकिन भारत या इगलैंड से भिन्न उसे इस सम्बन्ध म ससद से परामर्श लेना पडता है। वस्तुत डायट प्रधानमन्त्री को स्वय चुनती है और उसके द्वारा चुने गये व्यक्ति को ही सम्राट प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है। इस सम्बन्ध म जापान की सविधान की धारा ६ म कहा गया है कि डायट द्वारा नामजद व्यक्ति को सम्राट प्रधानमन्त्री के पद पर नियुक्त करेगा। इसी सम्बन्ध म सविधान की धारा ६७ म कहा गया है कि डायट के प्रस्ताव द्वारा डायट के सदस्यो म से ही प्रधानमन्त्री नामजद किया जायगा। प्रधानमन्त्री के नामांकन के कार्य डायट म सबसे पहले किया जायगा। इस उपबन्ध के अनुसार डायट प्रधानमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध म सबसे पहले कदम उठायगी। इस सम्बन्ध म एक प्रस्ताव द्वारा सर्वाधिक मतप्राप्त व्यक्ति को प्रधानमन्त्री के पद के लिए नामांकित करेगी। इस पद के लिए यह डायट के सदस्यो मे से किसी को चुनेगी। सम्राट नामांकित व्यक्ति को औपचारिक रूप म प्रधानमन्त्री के पद पर नियुक्त करेगे।

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध म डायट के दोनो सदनो को समान अधिकार प्राप्त है। दोनों सदनो की सहमति म ही उसका चुनाव होता है। सम्भव है इस विषय पर दोनो सदनो म मतभेद हो जाय। मतभेद की स्थिति म प्रधानमन्त्री के चुनाव के लिए निम्न प्रक्रिया का

1 'The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State the Prime Minister is the steersman'—Ramsay Muir

अनुकरण किया जायगा इसका उल्लेख संविधान में किया गया है। संविधान की धारा ६७ में कहा गया है कि "यदि प्रतिनिधि सभा तथा पार्षद सभा में मतभेद हो जाता है तथा दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति, जिसकी कानून द्वारा व्यवस्था की गयी हो, इस विषय पर कोई समझौता कराने में असमर्थ रहती है अथवा पार्षद सभा प्रतिनिधि सभा द्वारा नामांकन किये जाने के बाद अवकाश के समय को छोड़कर दस दिन के अन्दर कोई निर्णय नहीं करती है तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय ही डायट का निर्णय समझा जायगा।"[1] इस धारा के अनुसार दोनों सदनों में मतभेद की स्थिति में समझौता कराने के लिए पहले दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति बुलायी जायगी। अगर संयुक्त समिति कोई निर्णय करने में असफल रहेगी तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय ही मान्य समझा जायगा। इस सम्बन्ध में संविधान में एक दूसरी स्थिति की भी चर्चा की गयी है। यदि पार्षद सभा प्रतिनिधि सभा के निर्णय के बाद दस दिन के अन्दर अपना निर्णय नहीं देती है तो उस स्थिति में भी प्रतिनिधि सभा का निर्णय ही सम्पूर्ण डायट का निर्णय समझा जायगा और पार्षद सभा के निर्णय की प्रतीक्षा नहीं की जायगी।

उपर्युक्त संवैधानिक व्यवस्था से यह दीख पड़ता है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति में प्रतिनिधि सभा का मुख्य हाथ रहता है। उसकी इच्छा के विरुद्ध पार्षद सभा किसी व्यक्ति को प्रधानमंत्री नहीं बना सकती है।

जापान में प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में डायट से परामर्श लेने की परम्परा जापान में पुरानी है। मीजी संविधान में सम्राट मंत्रिमंडल की नियुक्ति गैनरो के परामर्श से करता था। प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में सम्राट गैनरो से परामर्श लेता था और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति का भार प्रधानमंत्री पर छोड़ दिया गया था। नये संविधान में गैनरो को समाप्त कर दिया गया और प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में डायट को परामर्श देने का अधिकार दिया गया। जहाँतक अन्य संसदीय देशों से अन्तर का प्रश्न है, भारत और इंगलैंड में प्रधानमंत्री लोकसभा के बहुमत दल का नेता होता है, जब कि जापान में प्रधान मंत्री डायट के दोनों सदनों के बहुमत द्वारा निर्वाचित होता है।

प्रधानमंत्री की नियुक्ति में सम्राट का केवल औपचारिक हाथ है। सम्राट केवल उस व्यक्ति को प्रधानमंत्री नियुक्त कर देता है जिसका नामांकन डायट करती है। इस सम्बन्ध में सम्राट को वैयक्तिक इच्छा या रुचि के अनुसार कार्य करने का अवसर प्राप्त नहीं होता है। उसे अनिवार्य रूप में डायट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री बनाना होगा। इंगलैंड के सम्राट को भी प्रधानमंत्री की नियुक्ति में स्वेच्छाधिकार नहीं के बराबर है। लेकिन इस सम्बन्ध में उसकी स्थिति जापान के सम्राट से अधिक अच्छी है। कभी कभी प्रधानमंत्री की

---

1 "If the House of Representatives and House of Councillors disagree and if no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses provided for by law or the House of Councillors fails to make designation within ten days exclusive of the period of the recess, after the House of Representatives has made designation, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet."—Art 67

इससे यह प्रकट होता है कि मंत्रियो की संख्या समय-समय पर कानून के द्वारा बदलती रहती है। साधारणत मंत्रिमंडल में प्रधानमंत्री के अतिरिक्त १६ अन्य मंत्री होते है। राज्य मंत्री प्राय दो प्रकार के होते है—विभागीय मंत्री और विभागरहित मंत्री ( Ministers without portfolio )। विभागरहित मंत्री कुछ महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय कार्यो का दायित्व सम्भाल्ते हैं। प्रत्येक मंत्री की सहायता के लिए तीन उपमंत्रियो ( Vice Ministers ), दो संसदीय मंत्री ( Parliamentary Ministers ) और एक प्रशासकीय मंत्री (Administrative Minister ) की नियुक्ति की जाती है।

**विभागो का वितरण**—मंत्रियो की नियुक्ति के बाद प्रधानमंत्री उनके बीच विभागो का बँटवारा करता है। प्रत्येक मंत्री एक विभाग का अध्यक्ष होता है, इसीलिए विभागो की संख्या के अनुसार मंत्रियो की संख्या मे समय-समय पर परिवर्तन होता रहता है। मुख्य विभाग निम्नलिखित है—विदेश विभाग, शिक्षा विभाग, वित्त विभाग, न्याय विभाग, कल्याण विभाग, कृषि और वन विभाग, अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार और उद्योग विभाग, परिवहन विभाग, डाक विभाग, श्रम और निर्माण विभाग। युद्ध के पहले जापान म १३ प्रशासनिक विभाग थे। अब उनकी संख्या बढकर १६ हो गयी है। मंत्रियो के मध्य विभाग-वितरण प्रधानमन्त्री के द्वारा होता है। उसके निर्णय को मन्त्रियो के लिए मानना अनिवार्य होता है। विभागो का वितरण करते समय प्रधानमन्त्री मन्त्रियो की व्यक्तिगत रुचि, दक्षता आदि का ध्यान रखता है। इंगलैंड और भारत मे भी मन्त्रियो को विभाग प्रधानमन्त्री के द्वारा सौंपे जाते है और इस विषय में प्रधानमन्त्री का निर्णय अन्तिम होता है। इंगलैंड की भांति जापान मे भी प्रधानमन्त्री को अनिवार्य रूप से कोई निश्चित विभाग नही सौंपा गया है। वह किसी भी विभाग के कार्य भार को सम्भाल सकता है।

**मन्त्रिमंडल के अन्य प्रशासनिक निकाय**—मन्त्रिमण्डल के कुछ विशेष निकाय और समितियाँ हैं जो प्रशासन के सम्बन्ध मे उसे सहायता पहुंचाते हैं। इनमे निम्नलिखित विशेष रूप से उल्लिखित हैं—

(i) **सम्प्रेक्षण परिषद्** ( Board of Audit )—इसकी व्यवस्था संविधान की धारा ९० में की गयी है। यह निकाय मन्त्रिमंडल के अधीन नही होता। लेकिन यह मन्त्रिमंडल को सहायता पहुंचाता है। इसमे तीन सम्प्रेक्षक ( Auditor ) होते हैं, जिनकी नियुक्ति डायट की स्वीकृति से प्रधानमन्त्री द्वारा होती है। यह राज्य के व्यया तथा उसके लेखो की जाँच प्रतिवेदन करता है। उसकी रिपोर्ट मन्त्रिमंडल द्वारा डायट के समक्ष प्रस्तुत की जाती है।

(ii) **राष्ट्रीय कर्मचारी अधिकरण** ( National Personnel Authority )—यह निकाय राष्ट्रीय कर्मचारियों के प्रशासनिक मामलों से सम्बन्धित है। यद्यपि यह एक नियमित निकाय नहीं है, कालान्तर म यह अपने महत्त्वपूर्ण कार्यों के कारण शासन का एक स्थायी अंग बन सकता है।

(iii) **मन्त्रिमंडलीय परिषद** ( Ministerial Council )—यह एक अन्तर्विभागीय समिति है। जो मन्त्रिमंडल के विभिन्न विभागो के बीच समन्वय स्थापित करती है। प्रधानमन्त्री इसका अध्यक्ष होता है तथा विदेश मन्त्री, वित्तमन्त्री, कृषि मन्त्री, अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्य और उद्योग

मन्त्री, यातायात मन्त्री तथा आर्थिक नियोजन के निकाय का महा निर्देशक ( Director General ) आदि इसके सदस्य होते हैं।

(ii) राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् ( National Defence Council )—यह परिषद् प्रतिरक्षा सम्बन्धी मामलों की देखभाल करती है। इसका अध्यक्ष प्रधानमन्त्री होता है। उप-प्रधानमन्त्री, विदेश मन्त्री वित्त मन्त्री प्रतिरक्षा निकाय तथा आर्थिक नियोजन निकाय के महा निर्देशक इसके सदस्य होते हैं।

विवादग्रस्त संवैधानिक शोध समिति (Controversial Constitution Research Council )—यह समिति संविधान से सम्बन्धित विवादग्रस्त प्रश्नों के विषय में शोध कराती है। इसका अलग सचिवालय होता है। इस समिति में एक अध्यक्ष, दो उपाध्यक्ष और ४० सदस्य होते हैं।

मन्त्रिमण्डल का सचिवालय ( Cabinet Secretariat )—मन्त्रिमण्डल के दैनिक कार्यों के संचालन के लिए इसका एक अलग सचिवालय होता है। इसका एक निर्देशक तथा दो उपनिर्देशक होता है। सचिवालय मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही सूची तैयार करता है और उसके *निर्णय तथा आवश्यक कागजातों का रेकड रखता है।*

विधि निर्माण निकाय ( Bureau of Legislation ) —मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय के अतिरिक्त एक विधि निर्माण निकाय ( Bureau of Legislation ) होता है। यह मन्त्रिमण्डल को विधि निर्माण के सम्बन्ध मे परामर्श देता है।

## ४. मन्त्रिमण्डल की कार्य-प्रणाली

जापानी मन्त्रिमण्डल एक सामूहिक निकाय के रूप मे कार्य करता है। इसके निर्णय सामूहिक होते हैं। इसकी बैठकें प्रधानमन्त्री के सरकारी निवास न० १ नागताचो में होती हैं। साधारणतः इसकी बैठकें मंगलवार और शुक्रवार को होती हैं। बैठक की कार्यवाही गुप्त होती है। प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है। बैठकों के लिए किसी गणपूर्ति (Quorum) की आवश्यकता नही होती तथा उसमे सभी निर्णय सर्वसम्मति से होते है। बैठकों की कार्यवाहियों का कोई रेकड नही रखा जाता है जिसपर सभी मन्त्रियों का हस्ताक्षर आवश्यक होता है।

## ५ मन्त्रियों के विशेषाधिकार

संविधान की धारा ७५ के द्वारा जापान के राज्यमन्त्रियो को विशेषाधिकार ( Privileges ) प्रदान किया गया है। कहा गया है कि "राज्य के मन्त्री अपने कार्यकाल मे, प्रधानमन्त्री की अनुमति के बिना किसी कानूनी कार्यवाही के विषय न हो सकेंगे। तथापि इससे इस प्रकार की कार्यवाही करने के अधिकार मे बाधा नहीं पडेगी।" इस धारा से विदित होता है कि राज्य के मन्त्रियो के विरुद्ध उनके कार्यकाल मे कोई कानूनी कार्यवाही प्रधानमन्त्री की अनुमति पर ही की जा सकती है।

## ६. मन्त्रिमण्डल के अधिकार एवं कार्य

( Powers and functions of the Cabinet )

भारत तथा इंगलैंड की भाँति जापान मे भी मन्त्रिमण्डल देश की वास्तविक कार्यपालिका ( Real Executive ) है। राष्ट्रीय प्रशासन के संचालन का ...

होता है। इस राज्यरूपी जहाज का परिचालक चक्र' ( Steering wheel of the ship of the state ) एवं 'राजनैतिक वृत्त-खंड के मेहराब के बीच का पत्थर' ( The Keystone of the Political Arch ) कहना अनुपयुक्त न होगा।

जापानी संविधान की धारा ६५ के अनुसार "अधिशासी शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित होगी।"[1] इसका अभिप्राय यह है कि देश की सर्वोच्च प्रशासनिक संस्था मन्त्रिमण्डल है। देश के प्रशासन का अन्तिम एवं पूर्ण उत्तरदायित्व उसी पर है। वह सिद्धान्त और व्यवहार दोनों में कार्यपालिका का प्रधान है। इसके विपरीत इंगलैंड और भारत में संवैधानिक तथा वास्तविक कार्यपालिका में अन्तर है। इन देशों में संविधानतः कार्यपालिका की समस्त शक्तियाँ राज्य के प्रधान—सम्राट या राष्ट्रपति में निहित हैं। लेकिन उनकी इन शक्तियों का प्रयोग उनके नाम पर व्यवहार में मन्त्रिमण्डल करता है। इस प्रकार संविधानतः कार्यपालिका शक्तियाँ राज्य के प्रधान में निहित हैं और व्यवहारतः मन्त्रिमण्डल में। इसके विपरीत जापान में सम्राट को देश के प्रशासन के सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं है। संविधानतः तथा व्यवहारतः मन्त्रिमण्डल ही कार्यपालिका का प्रधान है।

जापान का मन्त्रिमण्डल मुख्यतः अधिशासनिक प्रधान है। वह देश की कार्यपालिका शक्तियों का सम्पादन करता है। इसके अतिरिक्त उसे विधायी, वित्तीय तथा न्यायिक क्षेत्रों में भी अधिकार प्राप्त हैं। उसकी शक्तियों को निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत सूचीबद्ध किया जा सकता है—

(1) प्रशासनिक शक्तियाँ—जापान के संविधान के अनुसार समस्त प्रशासनिक शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल में निहित हैं। व्यवहार में भी वह उन शक्तियों का प्रयोग करता है। इसके अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल की निम्नलिखित शक्तियों का उल्लेख किया जा सकता है। पहला, मन्त्रिमण्डल एक विचारशील तथा नीति निर्धारक निकाय है। वह समस्त राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार करता तथा उनपर निर्णय लेता है। यह निर्णय सर्वसम्मति से होता है। मीजी संविधान के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल को नीति-सम्बन्धी निर्णय लेने में दिक्कत होती थी क्योंकि उसकी शक्तियाँ अन्य कई गैर-संवैधानिक संस्थाओं की शक्तियों से सीमित थीं। नए संविधान के द्वारा जेनरो, प्रीवी कौंसिल, सेना तथा पीयर सदन के प्रभाव से वर्तमान मन्त्रिमण्डल को मुक्त कर दिया गया है।[2] नीति निर्धारण के सम्बन्ध में उसका अधिकार अन्तिम तथा पूर्ण है। दूसरा, जापानी मन्त्रिमण्डल नीतियों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। यह अपने द्वारा लिए गये

---

1 "Executive power shall be vested in Cabinet." Art 65

2 "The elimination of the multiple quasi executi[illegible] which were mysteriously conglomerated aro[illegible] pre surrer[illegible] leaves the Cabinet and the Premier in [illegible] [illegible]r-cut po[illegible] [illegible]re war Japanese cabinets were always r sp[illegible] defrners [illegible] will, usu lly be bolden to the military s[illegible] nally [illegible] Diet Now the o'd competitive agenci[illegible] nterf[illegible] Diet Cabinet channels, h[illegible] abolis[illegible] arg[illegible] cit[illegible]

निर्णयों को लागू करता है। इन नीतियों एवं निर्णयों को अभिव्यक्त करने वाले कानूनों को लागू करता है। संविधान की धारा ७३ में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि मन्त्रिमण्डल कानूनों का ईमानदारी से पालन करेगा तथा राज्य के कार्यों का सम्पादन करेगा। तीसरा, देश का सर्वोच्च प्रशासनिक अधिकारी होने के नाते मन्त्रिमण्डल लोकसेवकों ( Civil Servants ) पर नियन्त्रण रखता है। उसे स्थायी तथा विशेष वर्गों की लोकसेवा के लोगों की नियुक्ति का अधिकार प्राप्त है। कानून द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार उसे सरकारी अधिकारियों को पदच्युत करने तथा उनके विरुद्ध अनुशासनिक कार्यवाही करने का भी अधिकार है। चौथा, राज्य के उच्च लोकसेवकों तथा राजनीतिक पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार मन्त्रिमण्डल को प्राप्त था। पाँचवाँ, जापानी मन्त्रिमण्डल का एक महत्त्वपूर्ण कार्य वैदेशिक सम्बन्ध का सचालन है। वह विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करता तथा उनका विच्छेद करता। वैदेशिक नीति का निर्धारण उसका ही उत्तरदायित्व है। संविधान विशेषरूप से उसे संधि करने का अधिकार देता है। लेकिन उसे संधियों की डायट की स्वीकृति लेनी पड़ती है। यह स्वीकृति संधि करने के पूर्व या बाद में ली जा सकती है। यद्यपि संविधान द्वारा युद्ध का परित्याग कर दिया गया है, फिर भी आवश्यकता पड़ने पर मन्त्रिमण्डल ही किसी देश से युद्ध की शुरुआत या समाप्ति कर सकता है।

वैदेशिक सम्बन्ध के संचालन की अन्तिम तथा पूर्णशक्ति मन्त्रिमण्डल में ही निहित है। छठा, मन्त्रिमण्डल का एक मुख्य कार्य है, शासन के विभिन्न विभागों का मार्ग-दर्शन करना तथा उनके कार्यों में समन्वय प्राप्त करना। सम्भव है कि शासन का एक विभाग दूसरे विभाग के कार्य में बाधा पहुँचावे, दो विभाग असम्बद्ध तथा असंगत नियम बनावें, और एक विभाग दूसरे विभाग की नीति के प्रतिकूल नीति अपनावे। इन दोषों को दूर करने के लिए एक समन्वयकारी अधिकारी ( Co-ordinating authority ) की आवश्यकता है। मन्त्रिमण्डल इस कमी की पूर्ति करता है। अन्ततः मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय ( Cabinet Secretariat ) की सहायता से इस कार्य को प्रधानमन्त्री करता है।

(ii) व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकार —मन्त्रिमण्डल का कानून निर्माण से प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है। फिर भी इस सम्बन्ध में उसकी भूमिका बड़े महत्त्व की है। अन्य संसदीय देशों के मन्त्रिमण्डलों की भाँति जापानी मन्त्रिमण्डल भी कानून निर्माण के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका को नेतृत्व प्रदान करता है। वह आवश्यक विधेयकों को तैयार करता है तथा उन्हें डायट के समक्ष रखता है। साधारणतः डायट मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयकों को थोड़ा-बहुत हेरफेर के साथ स्वीकार कर लेती है। बहुमत दल द्वारा समर्थित होने के कारण मन्त्रिमण्डल इच्छानुसार कानून का निर्माण करने में सफल होता है। इसके अतिरिक्त उसे मन्त्रिमण्डलीय आदेश ( Cabinet Orders ) जारी करने का भी अधिकार है जिनका प्रभाव कानून जैसा होता है। एक उल्लेखनीय बात यह है कि डायट द्वारा पारित कानूनों पर सम्राट के हस्ताक्षर के अतिरिक्त प्रधानमन्त्री तथा सम्बन्धित विभाग के मन्त्री के प्रति हस्ताक्षर ( Counter Signature ) होने पर ही कानून लागू किया जा सकता है। व्यवस्थापिका के सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल को कुछ और भी महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। वह डायट की बैठक बुलाता है, निम्न सदन को विघटित करने के लिए सम्राट को परामर्श देता है, आम चुनाव की घोषणा करता,

है, तथा संविधान में संशोधन लाने के लिए कदम उठाता है। अन्य देशों की तुलना में जापान की कार्यपालिका के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय तथ्य यह है कि उसे विधेयक के सम्बन्ध में निषेधाधिकार (Veto) तथा अध्यादेश (Ordinance) निकालने का अधिकार नहीं है।

(iii) **वित्तीय अधिकार**—मंत्रिमण्डल का वित्त-सम्बन्धी कार्य कम महत्त्वपूर्ण नहीं है, यद्यपि संविधान की धारा ८३ के अनुसार राष्ट्रीय वित्त के प्रशासन का उत्तरदायित्व डायट पर है। लेकिन व्यवहार में यह जिम्मेदारी मंत्रिमण्डल की हो जाती है। मंत्रिमण्डल देश का वार्षिक बजट तैयार करता है तथा डायट की स्वीकृति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत करता है। वस्तुतः मंत्रिमण्डल द्वारा तैयार किये हुए बजट में डायट नाममात्र का ही हेरफेर करती है। आकस्मिक परिस्थितियों के लिए डायट द्वारा सुरक्षित धनराशि को खर्च करने का उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल पर होता है। इस धनराशि के खर्च करने के तुरंत बाद डायट की स्वीकृति ली जाती है। राज्य के व्ययों और राजस्व की वार्षिक जाँच अंकेक्षण बोर्ड (Board of Audit) द्वारा की जाती है जिसे मंत्रिमण्डल डायट के समक्ष रखता है। संविधान मंत्रिमण्डल पर यह जिम्मेदारी सौंपता है कि वह नियमित अवधि पर कम से कम वर्ष में एक बार, राष्ट्रीय वित्त के बारे में डायट और जनता के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

(iv) **न्यायिक शक्तियाँ**—संसदीय देशों के राज्याध्यक्षों को कतिपय न्यायिक अधिकार प्राप्त रहते हैं। इन अधिकारों का प्रयोग मंत्रिमण्डल द्वारा किया जाता है अर्थात्, भारत के राष्ट्रपति तथा इंगलैंड के सम्राट मंत्रिमण्डल के परामर्श से इन अधिकारों का प्रयोग करते हैं। जापान का संविधान मंत्रिमण्डल को सामान्य क्षमादान (General Amnesty), विशिष्ट क्षमादान (Special Amnesty), दण्ड के अल्पीकरण (Commutation of Punishment), मृत्युदण्ड की रोक (Reprieve) और अधिकारों की पुनः प्रतिष्ठा (Restoration of Rights) का अधिकार देता है। भारत तथा इंगलैंड की भाँति जापान में भी इन सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल द्वारा किये गये कार्यों को सम्राट प्रमाणित करेगा,

**निष्कर्ष**—संसदीय प्रणाली के अनुसार जापान में भी मंत्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है। अन्य देशों के मंत्रिमण्डलों की तुलना में संविधानतः उसकी स्थिति अधिक दृढ़ दीख पड़ती है, क्योंकि देश की कार्यकारिणी शक्ति उसी में निहित है, जब कि अन्य देशों में यह राष्ट्रपति या सम्राट में निहित पायी जाती है। मीजी संविधान में मंत्रिमण्डल बहुत ही कमजोर स्थिति में थी। उसकी शक्तियाँ कई गैर-संवैधानिक संस्थाओं की शक्तियों से सीमित थी। वह एक परामर्शदात्री निकाय था, लेकिन जैसा कि प्रो० बर्क्स ने कहा है, "वे शक्तियाँ जो मीजी संविधान में उस अनास्तविक कार्यपालिका में निहित मानी गयी थीं, जो सम्राट की ओर से नियुक्त की जाती थी तथा जो केवल उसी के प्रति उत्तरदायी होती थी, अब मंत्रिमण्डल को सौंप दी गयी है।"[1] थोड़े में, जापानी मंत्रिमण्डल के अधिकार एवं कार्य काफी व्यापक हो गये हैं।

---

1 "Powers which (under the Meiji Constitution) were assigned to an amorphous executive appointed in the name of, and responsible solely to the Emperor, have now been shifted to the Cabinet"

—A W Burks op cit, P 101

वह देश की वास्तविक कार्यपालिका है। साथ ही वह विधायी तथा वित्तीय क्षेत्रो मे भी देश को नेतृत्व प्रदान करता है। मन्त्रिमण्डल जापानी शासन का हृदय है। यह वह धुरी है जिसके चारो ओर सम्पूर्ण शासन यन्त्र घूमता है। जिन्क का कहना पूर्णत सत्य है कि जापान के शासन मे मन्त्रिमण्डल की भूमिका सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है।[1]

## ७ प्रधानमन्त्री

### (Prime Minister)

जापानी संविधान अनुच्छेद ६६ के द्वारा प्रधान मन्त्री के पद का सृजन करता है। इस प्रकार भारत की भाति प्रधानमन्त्री के पद को मान्यता प्रदान की गयी है। इसके विपरीत ब्रिटिश संविधान म यह पद परम्परा पर आधारित है।

**प्रधानमन्त्री की नियुक्ति**—ससदीय प्रणाली के अन्तर्गत प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है। लेकिन ससदीय परम्परा के अनुसार वह निम्नसदन म बहुमत दल के नेता को इस पद पर नियुक्त करता है। तात्पर्य यह कि प्रधानमन्त्री की नियुक्ति लोकप्रिय सदन की इच्छा पर निर्भर करती है। जापान मे भी यह शक्ति अन्तत डायट के हाथ म है। यद्यपि सम्राट प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है, लेकिन वह केवल उसी व्यक्ति को इस पद पर नियुक्त कर सकता है जो डायट द्वारा नामाकित किया गया है। सम्राट की शक्ति केवल औपचारिक मात्र है। भारत तथा इंगलैंड राज्य के अध्यक्षो को विशेष परिस्थिति मे कभी कभी इस सम्बन्ध म स्वविवेक का प्रयोग का भी अवसर मिल सकता है। लेकिन जापान के सम्राट को ऐसा अवसर कभी प्राप्त नही हो सकता है।

डायट द्वारा प्रधानमन्त्री के चयन की प्रक्रिया का उल्लेख सविधान मे किया गया है। उसका चुनाव डायट के दोनो सदनो के साधारण बहुमत द्वारा होता है। प्रत्येक सदन इसके लिए अलग अलग मतदान करता है। अगर दोनो सदन इस सम्बन्ध म एकमत नही होते तो मामला दोनो सदनो की एक सयुक्त समिति पर छोड दिया जाता है। यदि सयुक्त समिति भी मतभेद को दूर करने मे सफल नही होती तो प्रतिनिधि सदन का मत निर्णायक होता है। इस प्रकार निर्वाचित व्यक्ति को सम्राट प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है।

**प्रधानमन्त्री की योग्यता**—प्रधानमन्त्री की योग्यता के बारे मे सविधान म कोई विशेष उल्लेख नही मिलता है। केवल दो कानूनी बधनो का उल्लेख सविधान म मिलता है। पहला, प्रधानमन्त्री को असैनिक (Civilian) होना चाहिए। दूसरा प्रधानमन्त्री को डायट का सदस्य होना चाहिए। लेकिन इसका उल्लेख नही किया गया है कि वह किस सदन का सदस्य हो। व्यवहार म यह दीख पडता है कि वह प्रतिनिधि सदन का ही सदस्य होगा क्योकि उसके चुनाव के सम्बन्ध म इस सदन को ही निर्णायक अधिकार प्राप्त है। वह साधारणत प्रतिनिधि सभा के बहुसख्यक दल का नेता होता है।

व्यवहार मे प्रधानमन्त्री मे कुछ व्यक्तिगत गुणो का होना अनिवार्य है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के विषय म कुछ विद्वानो ने उसके व्यक्तिगत गुणो की चर्चा की है जो जापान

---

1 "All in all, the Cabinet plays the most important ... Government of Japan "—H Zink —Modern Gover[nment]

के प्रधानमन्त्री के विषय में भी कही जा सकती है। यंगर पिट ने प्रधानमन्त्री के निम्नलिखित गुणों का उल्लेख किया है—प्रथम वक्तृत्व शक्ति, द्वितीय ज्ञान, तृतीय परिश्रम तथा अन्त में धैर्य।"[1] लास्की ने कहा है कि प्रधानमन्त्री में विवेक, कौशल, शासन शक्ति विश्वसनीय व्यक्तियों की पहचान, प्रभावशाली वक्तव्य देने की क्षमता तथा दल और लोकमत को प्रभावित करने की योग्यता होनी चाहिए।[2]

**प्रधान मन्त्री के अधिकार एवं कर्त्तव्य**—जापान के प्रधान मन्त्री की शक्तियां ब्रिटेन तथा भारत के प्रधान मन्त्रियों से मिलती जुलती है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियों का उल्लेख करते हुए ग्लैडस्टन ने कहा था कि कहीं भी इतने छोटे पदार्थ की इतनी बड़ी छाया नहीं पाई जाती है।"[3] इसी प्रकार ग्रिव्स का कहना है कि उसकी औपचारिक शक्तियां एक अधिनायक की सी दिखाई देती हैं।"[4] जापान के प्रधानमन्त्री की भी शक्तियां अनेक तथा उनके उत्तरदायित्व विस्तृत है।

जापान के प्रधान मन्त्री की शक्तियों के कोई स्रोत हैं। पहला, संविधान द्वारा उसे मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष बनाया गया है जिस कारण वह वास्तविक कार्यपालिका का प्रधान बन जाता। इस रूप में वह मन्त्रिमण्डल की ओर से समस्त कार्यपालिका शक्तिओं का प्रयोग करता है। तथा नीतियों का निर्धारण और प्रशासन का संचालन करता है। संविधान उसे मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का अधिकार देता है। दूसरा, प्रधानमन्त्री की शक्तियों का प्रमुख स्रोत उसके द्वारा डायट का नेतृत्व है। उसे डायट में बहुसंख्यक सदस्यों का समर्थन प्राप्त रहता है। इस रूप में वह डायट को नेतृत्व प्रदान करता है तथा उसके समक्ष राष्ट्र के प्रमुख के रूप में उपस्थित होता है। तीसरा, प्रधानमन्त्री देश के सर्वप्रमुख दल का नेता होता है। उसके भाग्य के साथ पूरे दल का भाग्य बंधा रहता है। अतः दल के सदस्यों का उसे पूर्ण समर्थन प्राप्त रहता है। चौथा, आधुनिक काल में व्यक्तिगत तथा वर्गीय हितों का राजनीति पर प्रभाव बढ़ गया है। प्रधानमन्त्री इन हितों के ऊपर समस्त जनता के हितों को समझने का प्रयास करता है। अतः सम्पूर्ण जनता नेतृत्व के लिए प्रधानमन्त्री की ओर टकटकी लगाये रहती है। जनता का समर्थन प्रधानमन्त्री को बहुत शक्तिशाली बना देता है।

प्रधानमन्त्री की शक्तियों का उल्लेख निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है—

(1) **मन्त्रिमण्डल का निर्माण**—ब्रिटेन तथा भारत के प्रधानमन्त्रियों की भांति जापान का प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु के केन्द्र है। प्रधानमन्त्री बनने के बाद

1 'Eloquent first, then knowledge, thirdly toil and lastly patience"
—Pitt the Younger

2 "Discretion dexterity, the power to rule man, above all in that power the knowledge of what man can be trusted the capacity for effective statement, the instructive judgement " —Laski

3 "Nowhere has so small a substance cast so large a shadow"
—Gladstone

4 "His formal powers resemble closely to those of an autocrat"
—Greaves

उसका पहला कर्त्तव्य होता है मन्त्रिमण्डल का निर्माण करना। संविधान की धारा ६८ में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि प्रधानमन्त्री राज्यमन्त्रियों की नियुक्ति करेगा। उसपर केवल यही बंधन है कि बहुसंख्यक मन्त्री डायट के सदस्यों में से चुने जायँगे, इस सम्बन्ध में सम्राट को कोई अधिकार नहीं है। जब कि भारत, और इंगलैंड में मन्त्रियों की नियुक्ति कम-से-कम औपचारिक रूप से राज्य के अध्यक्ष द्वारा होती है भले ही व्यवहार में उनका चयन प्रधानमन्त्री द्वारा होता है। संवैधानिक उपबन्ध से यह दीख पड़ता है कि प्रधानमन्त्री राज्यमन्त्रियों के चयन में पूर्णतया स्वतन्त्र है लेकिन व्यवहारतः उसके हाथ बँधे हुए है। मन्त्रियों को चुनते समय वह यह देखता है कि उसके दल के प्रमुख सदस्य मन्त्रीमण्डल में आ जाय। उसे विभिन्न वर्गों, भौगोलिक क्षेत्रों, नवयुवक राजनीतिज्ञों तथा दल के विभिन्न गुटों के प्रतिनिधियों को ध्यान में रखना पड़ता है। इस सम्बन्ध में विभिन्न गुटों, दलों तथा प्रमुख नेताओं से वार्तालाप करने के लिए प्रधानमन्त्री को अस्थायी रूप से एक अलग संगठन की स्थापना करनी पड़ती है। वस्तुतः मन्त्रियों का चुनाव एक कठिन तथा पेचीदा कार्य है।

(ii) **मन्त्रिमण्डल को जीवन प्रदान करना**—प्रधानमन्त्री केवल मन्त्रिमण्डल का निर्माण ही नहीं करता बल्कि उसे जीवन प्रदान करता है तथा उसे गति प्रदान करता है। वह मन्त्रियों के बीच विभागों का वितरण करता है। साधारणतः इस सम्बन्ध में उसका निर्णय अन्तिम होता है। वह मन्त्रियों को क्रमबद्ध ( ranking ) कर उन्हें ज्येष्ठता ( Seniority) प्रदान करता है। प्रधानमन्त्री यह भी देखता है कि सब विभाग ठीक से कार्य कर रहे हैं या नहीं। वह सभी विभागों का निरीक्षण करता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का निरीक्षण करता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है तथा उसकी कार्यवाहियों का संचालन करता है। मन्त्रिमण्डल के निर्णय तथा नीति निर्धारण में प्रधानमन्त्री का सर्वोपरि हाथ रहता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों या विभागों के बीच मतभेद हो जाने पर प्रधानमन्त्री मध्यस्थता करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य विचारार्थ जो भी विषय प्रस्तुत करते हैं उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना प्रधानमन्त्री पर निर्भर करता है। थोड़े में प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का पथप्रदर्शक है। वह शासन रूपी व्यापार का प्रमुख प्रबन्धक ( General Manager ) है। वह शासन के समस्त कार्यों का निरीक्षक ( Supervisor ) तथा सभी मन्त्रालयों की नीतियों का समन्वय कर्ता ( Co-ordinator ) है।

(iii) **मन्त्रिमण्डल का संहारकर्ता**—प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का सिर्फ निर्माण या पालन ही नहीं करता बल्कि उसका संहार भी करता है। वह जब चाहे किसी मन्त्री को मन्त्रीमण्डल से हटा सकता है। सभी मन्त्रियों का भविष्य उसके साथ बँधा हुआ है। प्रधानमन्त्री के साथ अन्य मन्त्री भी तैरते और डूबते हैं। उसके त्याग पत्र के साथ पूरा मन्त्रिमण्डल डूब जाता है। भारत और इंगलैंड में भी प्रधानमन्त्री के साथ अन्य मन्त्रियों का भाग्य बँधा हुआ है लेकिन वह किसी मन्त्री को बहुत आसानी से या मन चाहे ढंग से पदच्युत नहीं कर सकता है। वह अपने किसी साथी से छुटकारा पाने लिए उसे पदत्याग करने के लिए कह सकता है। अगर वह पदत्याग नहीं करता है तो वह राज्याध्यक्ष से कहकर मन्त्री को पदच्युत करा सकता है या स्वयं त्याग पत्र देकर मन्त्रिमण्डल का पुनर्निर्माण कर सकता है और ऐसा करते समय वह सम्बन्धित मन्त्री को मन्त्रिमण्डल में पुनः शामिल नहीं कर सकता है।

(iv) **दल का नेता**—प्रधानमन्त्री शासन का प्रधान होने के अतिरिक्त बहुमत दल का नेता भी होता है। वस्तुतः डायट मे बहुमत दल का नेता होने के कारण ही वह शासन का प्रधान हो पाता है। इस स्थिति मे उसका व्यक्तित्व सार्वजनिक रूप ले लेता है। वह दल का प्रतीक माना जाता है। आम चुनाव उसी के व्यक्तित्व को केन्द्र बना कर लड़ा जाता है। तात्पर्य यह है कि प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व मे दल की प्रतिष्ठा तथा शक्ति समाहित हो जाती हैं।

(v) **डायट का नेता**—प्रधानमन्त्री डायट का, मुख्यतः प्रतिनिधि सभा का, नेता होता है। वह डायट मे महत्त्वपूर्ण विषय पर अन्तिम मुखवक्ता ( Ultimate Oracle ) तथा नीति का स्रोत ( Fountain of Policy ) है। शासन की नीतियो से सम्बन्धित अन्तिम तथा अधिकृत भाषण प्रधानमन्त्री का होता है। वह अपने साथियो के भाषणो म सुधार लाता है तथा किसी अन्य मन्त्री द्वारा दिये गये भाषण से उत्पन्न गलतफहमियो को दूर करता है। डायट का नेता होने के नाते वह विधियो के निर्माण, वार्षिक बजट की तैयारी, सदन की कार्यवाही तथा उसमे व्यवस्था बनाये रखने के सम्बन्ध मे पथ प्रदर्शन करता है। वह किसी भी सदन मे विधेयको पर बहस म भाग लेने के लिए उपस्थित हो सकता है। प्रतिनिधि सभा को भग करने का भी उसे अधिकार है। अगर प्रतिनिधिसभा मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करती है तो वह अपने साथियो के साथ त्याग पत्र दे सकता है या दस दिनो के अन्दर प्रतिनिधि सभा को भग कर सकता है।

(vi) **सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल के बीच कड़ी**—प्रधानमन्त्री सम्राट तथा मन्त्रिमण्डल को एक-दूसरे से सम्बद्ध करनेवाली कड़ी का काम करता है। संविधान सम्राट को राज्य-सम्बन्धी कुछ कार्य सौंपता है। इन कार्यों का सम्पादन वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श तथा स्वीकृति से करेगा। चूँकि अन्य मन्त्रियो का व्यक्तिगत रूप से सम्राट से प्रत्यक्ष औपचारिक सम्बन्ध नहीं है इसलिए राजकीय मामलो मे प्रधानमन्त्री सम्राट और मन्त्रिमण्डल के बीच माध्यम का कार्य करता है। यहा यह विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि भारत म राष्ट्रपति किसी प्रकार की सूचना प्रधानमन्त्री से माग सकता है जब कि जापान मे सम्राट को ऐसा अधिकार प्राप्त नहीं है।

(vii) **अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि**—अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र मे भी प्रधानमन्त्री का महत्त्वपूर्ण स्थान है। वह वैदेशिक नीति पर पूर्ण नियन्त्रण रखता है। इस सम्बन्ध म उसके शब्द अन्तिम तथा अधिकृत माने जाते हैं। वह कभी-कभी व्यक्तिगत रूप से महत्त्वपूर्ण सम्मेलनो, उत्सवो तथा अन्तर्राष्ट्रीय बैठको मे भाग लेता है। दूर-दूर देशो की यात्रा कर वह अन्य [illegible] मित्रता पूर्ण आर्थिक, राजनीतिक तथा सास्कृतिक सम्बन्ध स्थापि[illegible]।

(viii) **नियुक्ति का अधिकार**—प्रधानमन्त्री [illegible] त[illegible] पर नियुक्ति का व्यापक अधिकार प्राप्त है। यद्यपि [illegible] म[illegible] विमर्श करता है फिर भी उसके निर्णय [illegible] होते हैं।

(ix) **आपात्कालीन अधिकार**—भारत में संविधानतः आपात्कालीन ( Emergency ) अधिकार राष्ट्रपति को सौंपे गये हैं जिनका प्रयोग वास्तव में मंत्रिमंडल करता है। जापान में सिद्धान्त और व्यवहार दोनों में आपात्कालीन अधिकार मंत्रिमंडल को प्राप्त है। मंत्रिमंडल का प्रधान होने के नाते प्रधानमंत्री पर ही आपात्कालीन स्थिति को सम्भालने तथा आपात्कालीन अधिकारों के प्रयोग का दायित्व है।

**प्रधानमंत्री तथा उसके सहयोगी**—जापान के प्रधानमंत्री का मंत्रीमण्डल के अन्य सदस्यों से वही सम्बन्ध है जो ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का अपने सहयोगियों से है। प्रधानमन्त्री तथा उसके सहयोगियों से क्या सम्बन्ध है इसे ब्रिटिश प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में विभिन्न शब्दों में व्यक्त किया गया है। **लार्ड मॉर्ले** ने उसे 'समकक्षों में प्रथम' ( Primus inter Pares ) कहा है। **सर विलियम हारकोर्ट** ने उपमा देते हुए कहा है कि प्रधानमंत्री 'नक्षत्रों के बीच चन्द्रमा' (Moon among lesser stars ) के समान है। इन दोनों की उपमाओं से आगे बढ़कर **डा० जेनिंग्स** ने कहा है कि 'वह सूर्य के सदृश है जिसके चारों ओर नक्षत्र घूमते हैं।'[1] जापान के प्रधानमन्त्री की स्थिति को स्पष्ट करने के लिए भी ये उपमाएँ दी जा सकती हैं।

प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र स्थल (Central to the formation, life and death ) है। उसे मंत्रिमण्डल के निर्माण में काफी स्वतन्त्रता है। जिसे भी चाहे वह अपना सहयोगी चुन सकता है। वह मंत्रियों के बीच विभागों का बँटवारा करता है तथा उनके कार्यों की देखभाल करता है। वह मन्त्रिमण्डल को जीवन तथा गति प्रदान करता है। कोई भी मंत्री उसकी इच्छा पर्यन्त ही अपने पद पर रह सकता है। उसका स्थान अन्य मन्त्रियों की तुलना में काफी ऊँचा है। इसका अर्थ यह नहीं कि अमेरिका के राष्ट्रपति की भाँति वह मन्त्रिमण्डल का मालिक है तथा अन्य मन्त्री उसके नौकर हैं। वस्तुतः अन्य मन्त्री प्रधानमन्त्री के सहयोगी हैं। उनके साथ वह साथी का, न कि स्वामी का, बर्ताव करता है। सच पूछा जाय कि प्रधानमन्त्री का अपने सहयोगी से सम्बन्ध उसके व्यक्तित्व तथा दलीय स्थिति पर निर्भर करता है।

**प्रधानमंत्री की स्थिति**—प्रधानमंत्री की शक्तियाँ अपार तथा अपरिमित हैं। मगर, स्थिति तथा व्यक्तित्व के अनुसार उसकी शक्तियाँ घटती बढ़ती रहती हैं। आज की सामान्य-कालीन स्थिति में उसकी शक्तियाँ उतनी व्यापक नहीं हैं जितनी कि द्वितीय महायुद्ध के समय जापानी प्रधानमंत्री को प्राप्त थीं। सच पूछा जाय तो उसकी स्थिति तानाशाह के समान है जिसकी शक्तियों पर संविधान द्वारा मर्यादा लगा दी गयी है। प्रधानमन्त्री की स्थिति बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। किसी ने ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में कहा है कि "प्रधानमन्त्री का पद वैसा ही हो जाता है जैसा कि उस पद का अधिकारी बनाना

1 'He is rather a sun round which planets revolve.'—Jennings

चाहता है।"[1] ग्लैडस्टोन ने प्रधानमन्त्री के बारे में कहा है कि "वह मन्त्रिमण्डल रूपी भवन की आधारशिला है।"[2] राम्जेम्योर का कहना है कि "मन्त्रिमण्डल राज्य रूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमन्त्री उस यन्त्र का चालक है।"[3] ये सब युक्तियां जापानी प्रधान मन्त्री के विषय में भी कही जा सकती है। जापान के प्रधानमन्त्री भी ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भांति राष्ट्र का सर्वशक्तिशाली व्यक्ति तथा वास्तविक शासक है।



---

1 "The office of the Prime Minister is what its holder chooses to make it"

2 "The Prime Minister is the keystone of the Cabinet arch"—Gladstone

3 "The Cabinet is the steering wheel of the ship of the state and the Prime Minister is the steersman"—Ramsay Muir

# अध्याय : ७

## व्यवस्थापिका

## ( Legislature )

जापान में भारत तथा इंगलैंड की भाँति संसदीय शासन-व्यवस्था की स्थापना की गयी है। जापानी संसद् को संविधान द्वारा शासन का सबसे महत्त्वपूर्ण अंग बनाया गया है। धारा ४१ में कहा गया है कि "डायट राज्य की शक्ति का सर्वोच्च तथा राज्य का एकमात्र विधि-निर्माण करनेवाला अंग होगी।"[1] जापानी संसद् को डायट कहा जाता है। इसके दो सदन हैं। उच्च सदन का नाम है पार्षद सभा ( House of Councillors ) और निम्न सदन का नाम है प्रतिनिधि सभा ( House of Representatives )।

## १ डायट का इतिहास

जापान पहला एशियाई देश है जहाँ संसदीय व्यवस्था की स्थापना हुई। बर्क्स ने कहा है कि "जापानी डायट गैर-पश्चिमी देशों में सबसे प्राचीन और सबसे अधिक अनुभवी विधायिका सभा है।"[2] मीजी संविधान के अन्तर्गत १८८९ ई० में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका सभा की स्थापना हुई जिसे डायट कहा गया। इसमें दो सदन थे—पीयर सभा ( House of Peers ) और प्रतिनिधि सभा ( House of Representatives )। पीयर सदन के निम्नलिखित सदस्य थे—सम्राट परिवार के युवराज, अन्य युवराज और मार्क्विस, काउण्ट, वाइकाउण्ट, बैरन और सम्राट द्वारा मनोनीत आजीवन सदस्य। इसकी सदस्य संख्या लगभग ४०० थी। यह सदन ब्रिटिश लार्डसभा की भाँति अधिक आनुवंशिक नहीं थे। इसमें कुछ सदस्य आनुवंशिक थे, कुछ मनोनीत थे और कुछ निर्वाचित थे।

प्रतिनिधि सभा में ४५० सदस्य थे जिनका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता था। इसका कार्यकाल चार वर्ष था। मतदाताओं का निर्धारण कानून द्वारा किया जाता था। फलतः उनके विषय में बराबर परिवर्तन होता रहा। शुरू में १५ येन या अधिक प्रत्यक्ष कर देनेवाले मतदाता होते थे। परन्तु क्रमिक रूप से कर देने की सीमा कम होती गयी और मतदाताओं की संख्या बढ़ती गयी। १९२५ में सर्वव्यापी पुरुष मताधिकार के लिए कानून बना

1 "The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law making organ of the state"—Art 41

2 "The Japanese Diet (Kokkai) is the oldest and most experienced legislature of the non western world"—A W Burks, *The Government of Japan* P 111

और सदस्यों की संख्या ४६६ नियुक्त की गयी। कम से-कम २५ वर्ष का पुरुष मतदाता हो सकता था तथा कम-से-कम ३० वर्ष का पुरुष उम्मीदवार हो सकता था। इस प्रकार यह पूर्णतया पुरुष सदन ( Male House ) था।

डायट की वर्ष में एकबार बैठक होती थी। इसकी अवधि तीन महीने की होती थी। प्रतिनिधि सभा साधारण प्रक्रिया के सम्बन्ध मे ब्रिटिश लोक सभा से बहुत कुछ मिलती जुलती थी। जापानी डायट ब्रिटिश संसद् की तुलना में बहुत कमजोर व्यवस्थापिका थी। ब्रिटिश संसद एक सम्प्रभु निकाय है जब कि जापानी डायट की शक्तियाँ काफी सीमित थी। एक तो इसकी बैठक वर्ष मे केवल तीन महीने की होती थी, साथ ही मन्त्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी नही था। प्रतिनिधि सभा का विश्वास खो देने पर भी मन्त्रीमण्डल त्याग-पत्र नही दे सकता था। वित्तीय क्षेत्र में भी डायट की स्थिति कमजोर थी। प्राइवेट सदस्यों को भी व्यय-सम्बन्धी प्रस्ताव देने का अधिकार था। डायट केवल मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति पर ही व्यय में कमी-बेशी कर सकती थी। अगर डायट बजट नही पास कर सकती तो मन्त्रीमण्डल विगत वर्ष के बजट पर ही कार्य कर सकता था। विधेयक पर सम्राट को पूर्ण निषेधाधिकार ( Absolute Veto ) का अधिकार प्राप्त था।

डायट की स्थिति के सम्बन्ध मे एक विशेष उल्लेखनीय बात यह थी कि "दोनो सदनों को समान अधिकार प्राप्त था। पीयर सभा अत्यधिक अनुदारवादी थी जो सार्वजनिक हित के विरुद्ध कार्य करती थी।"[1] थोडे में, मीजी संविधान के अन्तर्गत डायट की स्थिति बहुत कमजोर थी। वह एक परामर्शदात्री निकाय थी। वह साधारणतः कार्यपालिका को नियन्त्रित करने मे असफल रहती थी तथा मुख्यतः जनमत की अभिव्यक्ति एवं साधन का काम करती थी।[2]

## २ प्रतिनिधि सभा

### ( The House of Representatives )

प्रतिनिधि सभा जापानी डायट का निम्न सदन ( Lower Chamber ) है। पुराने संविधान मे भी इस सदन का यही नाम था।

सदस्य संख्या गठन ( Composition ) जापानी प्रतिनिधि सभा का संगठन भारतीय या ब्रिटिश लोकसभा से मिलता-जुलता है। इसकी सदस्य-संख्या ४६७ है। इसकी तुलना में ब्रिटेन, सोवियत संघ, भारत और अमेरिका में निम्न सदनों की सदस्य संख्या क्रमश ६२५, ६१२, ५२० और ४३५ है।

1 "It was natural, given its make up that the House of … was highly conservative, and since its powers … to that of … of Representatives, it served for decades as … against p… of the governments" —G M Kahin (ed …

2 "The Imperial Diet was funda… …visory … tried to check, but often unsuccessfully, … exec… of its primary functions was … a … opinion"—N Ike, Japanese …

**निर्वाचन क्षेत्र**—प्रतिनिधि सभा के सदस्य ११८ चुनाव-जिलो से चुने जाते है। प्रत्येक चुनाव जिला के ३ से ५ तक प्रतिनिधि होते हैं यद्यपि प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही मत देने का अधिकार है। चुनाव हेतु प्रत्येक प्रीफेक्चर (प्रान्त) एक से लेकर चार जिलो मे बटा हुआ है। परन्तु टोकियो के प्रीफेक्चर मे ७ चुनाव जिले है। सयुक्त राष्ट्र अमेरिका की भाति पदासीन मन्त्रिमण्डल निर्वाचन क्षेत्रो के निर्माण मे समय-समय पर ऐसे परिवर्त्तन करने का प्रयत्न करते हैं कि जिनसे उनके समर्थको को अधिक स्थान मिल जाय। इसमे जेरीमेण्डरिंग (Gerrymendering) की प्रथा कहते हैं।[1]

**सदस्यो की अर्हताएँ (Qualifications of Members)**—प्रतिनिधि सभा के सदस्यो के लिए अर्हताएँ कानून द्वारा निश्चित की गयी। आयु-सम्बन्धी अर्हता यह है कि सदस्य की आयु कम-से-कम २५ वर्ष। भारत तथा इगलैंड मे भी इतनी ही आयु निश्चित की गयी। यह भी विहित किया गया है कि केवल जन्मजात नागरिक (Natural born Citizens) ही प्रतिनिधि सभा के सदस्य हो सकते हैं, जो नागरिक देशीकरण (Natural Citizens) द्वारा नागरिकता प्राप्त करते है वे प्रतिनिधि सभा के सदस्य नही बन सकते है। डायट के सदस्यो के लिए भारत की भाँति निवास-सम्बन्धी कोई शर्त नही लगाई गयी है।

कोई व्यक्ति प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए अयोग्य ठहराया जा सकता है अगर वह—

(i) जापानी सरकार म किसी लाभ के पद पर हो,

(ii) न्यायालय द्वारा पागल करार दिया गया हो,

(iii) दिवालिया हो,

(iv) जापान का नागरिक न हो,

(v) डायट द्वारा निर्मित किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य साबित हुआ हो,

**मताधिकार तथा मतदाताओ की अर्हताएँ**—प्रथम निर्वाचन विधि (Electoral-law) जिसे सन् १८७६ मे पास किया था, के अनुसार मताधिकार अत्यधिक सीमित थे। मताधिकार केवल २५ वर्ष या अधिक आयुवाले पुरुषो को कर देने के आधार पर दिया गया था। जो व्यक्ति १५ येन या अधिक भूमि-कर अथवा आयकर देता था वही मतदाता बन सकता था। मतदाता के लिए यह भी आवश्यक था कि वह निर्वाचन क्षेत्र का निवासी रह चुका हो। इन शर्तो के परिणामस्वरूप मतदाओ की सख्या बहुत सीमित अर्थात् कुल जनसख्या की केवल १ १० प्रतिशत थी। समय-समय पर कानून बना कर मतदाताओ की अर्हताओ म विस्तार किया जाता रहा जिसम क्रमश उनकी सख्या बढती गयी। १९२५ म सर्वव्यापी पुरुष मताधिकार (Universal manhood suffrage) का सिद्धान्त अपनाया गया जिसे चलते मतदाताओ की सख्या म बडी वृद्धि हुई। अन्त म १९४७ मे सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार

1 In Japan as elsewhere, politicians like to tinker with the electoral system to make it work most advantageously for them There is as much possibility to gerrymender with the House of Councillors districts as much with [illegible] House districts —Theodore Mc Nelly, *Contemporary Government of* [illegible] 100–103

और सदस्यो की सख्या ४६६ नियुक्त की गयी। कम स कम २५ वष का पुरुष मतदाता हो सकता था तथा कम-से-कम ३० वर्ष का पुरुष उम्मीदवार हो सकता था। इस प्रकार यह पूणतया पुरुष सदन ( Male House ) था।

डायट की वष मे एकबार बैठक होती थी। इसकी अवधि तीन महीने की होती थी। प्रतिनिधि सभा साधारण प्रक्रिया के सम्बन्ध मे ब्रिटिश लोक सभा से बहुत कुछ मिलती जुलती थी। जापानी डायट ब्रिटिश ससद् की तुलना म बहुत कमजोर व्यवस्थापिका थी। ब्रिटिश ससद एक सप्रभु निकाय है जब कि जापानी डायट की शक्तिया काफी सीमित थी। एक तो इसकी बैठक वष मे केवल तीन महीने की होती थी, साथ-ही मन्त्रिमण्डल उसके प्रति उत्तर दायी नही था। प्रतिनिधि सभा का विश्वास खो देने पर भी मन्त्रीमण्डल त्याग पत्र नही दे सकता था। वित्तीय क्षेत्र मे भी डायट की स्थिति कमजोर थी। प्राइवेट सदस्यों को भी व्यय-सम्बन्धी प्रस्ताव देने का अधिकार था। डायट केवल मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति पर ही व्यय मे कमी बेशी कर सकती थी। अगर डायट बजट नही पास कर सकती तो मन्त्रीमण्डल विगत वष के बजट पर ही काय कर सकता था। विधेयक पर सम्राट को पूण निषेधाधिकार ( Absolute Veto ) का अधिकार प्राप्त था।

डायट की स्थिति के सम्बन्ध मे एक विशेष उल्लेखनीय बात यह थी कि "दोनो सदनो को समान अधिकार प्राप्त था। पीयर सभा अत्यधिक अनुदारवादी थी जो सावजनिक हित के विरुद्ध काय करती थी।"[1] थोडे म, मीजी सविधान के अन्तगत डायट की स्थिति बहुत कमजोर थी। वह एक परामशदात्री निकाय थी। यह साधारणत कायपालिका को नियन्त्रित करने मे असफल रहती थी तथा मुख्यत जनमत की अभिव्यक्ति एक साधन का काम करती थी।[2]

## २ प्रतिनिधि सभा

### ( The House of Representatives )

प्रतिनिधि सभा जापानी डायट का निम्न सदन ( Lower Chamber ) है। पुराने सविधान मे भी इस सदन का यही नाम था।

**सदस्य सख्या गठन** ( Composition ) जापानी प्रतिनिधि सभा का सगठन भारतीय या ब्रिटिश लोकसभा से मिलता जुलता है। इसकी सदस्य-सख्या ४६७ है। इसकी तुलना मे ब्रिटन, सोवियत सघ, भारत और अमेरिका म निम्न सदनो की सदस्य सख्या क्रमश ६२५, ६१२, ५२० और ४३५ है।

---

1 "It was natural, given its make up that the House of Peers was highly conservative and since its powers were equal to that of the House of Repre entative it served for decades as a bulwark against popular contact of the governments"—G M Kahin (ed) *Major Governments of Asia*, P 171

2 'The Imperial Diet was fundamentally and advisory body which tried to check but often unsuccessfully, the actions of the executive One of its primary functions was to act as a kind of sounding board for public opinion"—N Ike, *Japanese Politics*, P 68

**निर्वाचन क्षेत्र**—प्रतिनिधि सभा के सदस्य ११८ चुनाव-जिलों से चुने जाते हैं। प्रत्येक चुनाव जिला के ३ से ५ तक प्रतिनिधि होते हैं यद्यपि प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही मत देने का अधिकार है। चुनाव हेतु प्रत्येक प्रीफेक्चर (प्रान्त) एक से लेकर चार जिला में बँटा हुआ है। परन्तु टोकियो के प्रीफेक्चर मे ७ चुनाव जिले हैं। संयुक्त राष्ट्र अमेरिका की भाति पदासीन मन्त्रिमण्डल निर्वाचन क्षेत्रों के निर्माण मे समय-समय पर ऐसे परिवर्तन करने का प्रयत्न करते हैं कि जिनसे उनके समर्थकों को अधिक स्थान मिल जाय। इसमे जेरीमेण्डरिंग (Gerrymendering) की प्रथा कहते हैं।[1]

**सदस्यों की अर्हताएँ (Qualifications of Members)**—प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के लिए अर्हताएँ कानून द्वारा निश्चित की गयी। आयु-सम्बन्धी अर्हता यह है कि सदस्य की आयु कम से-कम २५ वर्ष। भारत तथा इंगलैंड में भी इतनी ही आयु निश्चित की गयी। यह भी विहित किया गया है कि केवल जन्मजात नागरिक (Natural born Citizens) ही प्रतिनिधि सभा के सदस्य हो सकते हैं, जो नागरिक देशीकरण (Natural Citizens) द्वारा नागरिकता प्राप्त करते हैं वे प्रतिनिधि सभा के सदस्य नहीं बन सकते हैं। डायट के सदस्यों के लिए भारत की भाति निवास-सम्बन्धी कोई शर्त नहीं लगाई गयी है।

कोई व्यक्ति प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए अयोग्य ठहराया जा सकता है अगर वह—

(i) जापानी सरकार म किसी लाभ के पद पर हो,
(ii) न्यायालय द्वारा पागल करार दिया गया हो,
(iii) दिवालिया हो,
(iv) जापान का नागरिक न हो,
(v) डायट द्वारा निर्मित किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य साबित हुआ हो,

**मताधिकार तथा मतदाताओं की अर्हताएँ**—प्रथम निर्वाचन विधि (Electoral-law) जिसे सन् १८७६ में पास किया था, के अनुसार मताधिकार अत्यधिक सीमित थे। मताधिकार केवल २५ वर्ष या अधिक आयुवाले पुरुषों को कर दाता के आधार पर दिया गया था। जो व्यक्ति १५ येन या अधिक भूमि-कर अथवा आयकर दाता था वही मतदाता बन सकता था। मतदाता के लिए यह भी आवश्यक था कि वह निर्वाचन क्षेत्र का निवासी रह चुका हो। इन शर्तों के परिणामस्वरूप मतदाओं की संख्या बहुत सीमित अर्थात् कुल जनसंख्या की केवल १.१० प्रतिशत थी। समय-समय पर कानून बना कर मतदाताओं की अर्हताओं म विस्तार किया जाता रहा जिससे क्रमश उनकी संख्या बढ़ती गयी। १९२५ मे सर्वव्यापी पुरुष मताधिकार (Universal manhood suffrage) का सिद्धान्त अपनाया गया जिससे चरित मतदाताओं की संख्या म बड़ी वृद्धि हुई। अन्त म १९४७ मे सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार

1 In Japan as elsewhere, politicians like to tinker with the electoral system to make it work most advantageously for them There is as much possibility to gerrymender with the House of Councillors districts as much with the lower House districts '—Theodore Mc Nelly *Contemporary Government of Japan*, pp 100–103

(Universal adult franchise ) का सिद्धान्त अपनाया गया, सभी वयस्क स्त्री पुरुषो को बिना किसी भेद-भाव के मताधिकार प्राप्त हो गया। जापान पश्चिमी प्रजातन्त्री देशो के समकक्ष हो गये। सर्वव्यापी वयस्क मताधिकार के सिद्धान्त अपनाने के कारण मतदाताओ की सख्या मे १८६० के १ १० प्रतिशत से ५४ प्रतिशत की वृद्धि हो गयी। जापान मे योग्य मतदाताओ की सख्या १० लाख प्रतिशत के दर से बढ रही है।

इस प्रकार जापान मे २१ वष या उससे अधिक उम्रवाले सभी स्त्री पुरुषो को मतदान का अधिकार है। दूसरी शर्त्त यह है कि मतदाता निर्वाचन क्षेत्र मे तीन महीने तक निवास कर चुका हो। उन व्यक्तियो को वचित किया जाता है जो चुनाव-सम्बन्धी अपराधो के लिए दण्ड भोग रहे हो या जिन्हे बन्दीपन की भारी सजा मिली हो।

**अवधि**—प्रतिनिधि सभा का कायकाल चार वष है। इसके पूव भी उसका विघटन हो सकता है। अगर प्रधानमन्त्री सदन का विश्वास प्राप्त करने मे असफल रहता है या मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दिया जाता है तो मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पडेगा या दस दिनो के अन्दर सदन को भग कर दिया जायगा और नया आम चुनाव होगा। जापानी प्रतिनिधि सभा की अवधि की तुलना मे अन्य देशो के निम्न सदनो की अवधि इस प्रकार है—भारत ५ वष, फ्रास ५ वर्ष, इगलैंड ५ वष, स्विट्जरलैंड ४ वष और अमेरिका २ वष।

**सदस्यो के वेतन, विशेषाधिकार आदि** ( Salary and privilege of the Members )—डायट के सदस्यो को ७८,००० येन प्रतिमास वेतन मिलता है, जो लगभग १६० डालर या एक हजार रुपये के बराबर है। इसके अतिरिक्त सदस्यो को बैठक के समय प्रतिदिन का भत्ता पत्र-व्यवहार, निजी कार्यालय तथा यात्रा के लिए अलग से खर्च मिलता है। अवकाश प्राप्त सदस्यो के लिए पेन्शन की व्यवस्था है।

सदस्यो को डायट मे भाषण की पूर्ण स्वतन्त्रता का अधिकार प्राप्त है। डायट मे दिये गये भाषणो तथा मतदान के लिए सदस्यो के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नही की जा सकती, डायट के सत्र के समय सदस्यो को दण्डनीय अपराधो के सिवा अन्य मामलो के सम्बन्ध मे बन्दी नही बनाया जा सकता है। यहाँ तक कि सत्र आरम्भ होने के पूव बन्दी बनाये गये किसी सदस्य को सत्र के दौरान मे मुक्त किया जा सकता है।

## कार्य प्रणाली

**अधिवेशन**—डायट के तीन प्रकार के अधिवेशन होते हैं—साधारण, असाधारण, और विशेष। साधारण अधिवेशन, वष मे एकबार बुलाया जाता है। प्रतिवष १० दिसम्बर के अन्दर यह अधिवेशन बुलाना अनिवार्य है। इस अधिवेशन की अवधि ५ महीने की होती है। द्वितीय महायुद्ध के पूव यह अवधि तीन माह की थी आवश्यकता पडने पर डायट का असाधारण अधिवेशन बुलाया जा सकता है। असाधारण अधिवेशन मन्त्रिमण्डल द्वारा आमन्त्रित किये जाते हैं जब कि साधारण अधिवेशन सम्राट द्वारा आमन्त्रित किये जाते हैं। असाधारण अधिवेशन मन्त्रिमण्डल तभी बुलाता है जब उसस डायट के किसी भी सदन के कुल सदस्यो के कम

से-कम एक-चौथाई सदस्य इस आशय की माग करे। विशेष अधिवेशन उस अधिवेशन को कहते है जो आम चुनाव और प्रथम साधारण अधिवेशन के बीच मे बुलाया जाता है।

**गणपूर्त्ति ( Quorum )**—सविधान की धारा ५६ मे गणपूर्त्ति के विषय म व्यवस्था की गयी है। यह कहा गया है कि किसी भी सदन म उस समय तक कोई कायवाही नही की जा सकेगी जब तक उस सदन के कुल सदस्यो के कम-से-कम एक तिहाई सदस्य उपस्थित न हो। इस प्रकार डायट के सदनो के लिए गणपूर्त्ति सदस्यो की एक तिहाई सख्या निश्चित की गया है।

## अध्यक्ष
## ( Speaker )

**चुनाव**—प्रतिनिधि सभा के सभापति को स्पीकर कहते है। वह सभा की प्रथम बैठक मे गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित होता है। उसका कार्यकाल प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल के बराबर होता है। सभा के भग होने के साथ या उसका नया निर्वाचन होने पर नया अध्यक्ष चुना जाता हे। अध्यक्ष के त्याग पत्र देने, लाभ का पद ग्रहण लेने से या मृत्यु हो जाने पर प्रतिनिधि सभा द्वारा नया अध्यक्ष चुना जाता है।

अध्यक्ष के अतिरिक्त सदन के अन्य पदाधिकारी है—उपाध्यक्ष, अस्थायी अध्यक्ष, स्थायी समितियो के अध्यक्ष और सेक्रेटरी जनरल। अध्यक्ष के साथ सदन का उपाध्यक्ष भी चुना जाता है। यदि सदन का अध्यक्ष अस्थायो रूप से अनुपस्थित रहे अथवा किसी कारण उसका पद रिक्त रह तो उपाध्यक्ष उसके स्थान पर कार्य करता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनो की अनुपस्थिति मे सदन अस्थायी अध्यक्ष का चुनाव करता है। अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के निर्वाचन के समय सेक्रेटरी जनरल बैठक का सभापतित्व करता है।

**कार्य एव अधिकार**—प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष का पद काफी प्रतिष्ठा, सम्मान, शक्ति और महत्त्व का पद है। भारत तथा इगलैंड के स्पीकरो की भाँति उसका पद काफी सम्मान पूर्ण होता है। वह सदन की इच्छा को अभिव्यक्त करता है। वह सदन के सम्मान की रक्षा करता है। वह सदन का प्रमुख प्रवक्ता है तथा उसकी सामूहिक इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है।

स्पीकर का मुख्य कार्य सदन की बैठको का सभापतित्व करना है। वह सदन की बैठको की कायवाहियो का सचालन करता है। वह सदन के कार्यो का क्रम निर्धारित करता है। वह सदन के अन्दर सदस्यो की पहचान करता है। सभी भाषण अध्यक्ष को सम्बोधित कर किये जाते हैं। वह सभा की कायवाही की नियम-सम्बन्धी आपत्तियो ( Points of order ) पर निर्णय देता है और उसका निर्णय अन्तिम होता है। वह प्रश्नो पर सदन के सदस्यो का मत लेता है तथा परिणाम की घोषणा करता है। वह सदन म सुव्यवस्था तथा अनुशासन रखता है, यदि सदन के अन्दर कोई सदस्य प्रक्रिया नियमो को भग कर, अव्यवस्थित आचरण करे अथवा सदन की प्रतिष्ठा को हानि पहुचावे तो अध्यक्ष उसे चेतावनी द सकता है, उस अपने शब्द वापस लेने के लिए आदेश द सकता है अथवा अनुचित व्यवहार करने से रोक सकता है आदेश न मानने पर वह किसी सदस्य का बोलने की मनाही कर सकता है। अध्यक्ष किसी सदस्य को आदेश न मानने पर अस्थायी रूप से सदन की सदस्यता स निलम्बित

( Suspend ) कर सकता है। सदन में अत्यधिक अव्यवस्था फैल जाने पर वह सदन की कार्यवाही को स्थगित कर सकता है। यदि दर्शक गैलरी में कोई दर्शक अव्यवस्था पैदा करे तो अध्यक्ष उसे बाहर जाने का आदेश दे सकता है। यदि किसी सदस्य के विरुद्ध अनुशासन की कार्यवाही आवश्यक हो तो अध्यक्ष उस मामले को इस विषय से सम्बन्धित समिति के सामने रखेगा और समिति के निर्णय को सदन के समक्ष भेजेगा। अध्यक्ष प्रश्न पूछने तथा विवाद करने की कालसीमा ( time limit ) निर्धारित करता है। वह विधेयकों को उचित समितियों के समक्ष रखता है। डायट की सत्र न होते रहने पर अध्यक्ष किसी सदस्य का त्याग पत्र स्वीकार करता है। साधारणतया वह किसी प्रश्न पर अपना मत नहीं देता है लेकिन टाई ( tie ) की स्थिति में वह अपना निर्णायक मत ( Casting Vote ) देता है। सदन में गणपूर्ति ( Quorum ) न पूरा होने पर अध्यक्ष उसकी बैठक को स्थगित या विलम्बित कर सकता है। प्रतिनिधि सभा का एक सचिवालय होता है जो स्पीकर के नियन्त्रण में कार्य करता है। सदन के अन्दर अध्यक्ष को पूर्ण अधिकार है। वह दर्शकों के आने-जाने पर रोक टोक लगा सकता है। अव्यवस्था की स्थिति में दर्शकों को गैलरी से निकाल सकता है। सदन का अपमान होने पर वह अपराधी को क्षमा याचना की आज्ञा दे सकता है या उसे जुर्माना कर सकता है।

*दलीय स्थिति*—जापानी प्रतिनिधि सभा के स्पीकर की दलीय स्थिति ब्रिटिश लोकसभा के स्पीकर की स्थिति से भिन्न है तथा अमरीकी स्पीकर से मिलती-जुलती है। जापानी स्पीकर की स्थिति दलीय ( Partisan ) है। वह अध्यक्ष निर्वाचित होने पर अपने दल से सम्बन्ध विच्छेद नहीं करता है। वह अपने दल का सक्रिय सदस्य बना रहता है। सदन के अन्दर भी उसका व्यवहार पक्षपात पूर्ण होता है। वह अपने दल का पक्षपात करता है। इसके विपरीत ब्रिटेन में स्पीकर पद सम्भालते ही दल से सम्बन्ध विच्छेद कर देता है और सदन के अन्दर उसका व्यवहार निर्दलीय व्यक्ति का हो जाता है। वह निष्पक्ष रूप से सदन की कार्यवाही का संचालन करता है। ब्रिटिश परम्परा के प्रतिकूल संयुक्त राज्य अमेरिका में स्पीकर निष्पक्ष नहीं होता है। वह अपने दल के हित की रक्षा करने के लिए पक्षपात भी करता है। जापानी स्पीकर यद्यपि एक दलीय व्यक्ति होता है, उससे यह आशा की जाती है कि वह अपना कार्य निष्पक्षता से करे, फिर भी वह अपने दल के हितों को आगे बढ़ाने में सहायक होता है। थियोडोर मैकने के मतानुसार जापान में स्पीकर निष्पक्ष नहीं रह सकता, क्योंकि वह प्रक्रिया के सम्बन्ध में पक्षपात पूर्ण निर्णय देता है, फलतः विरोधी पक्ष के लिए वह अग्राह्य ( Persona nongrata ) होता है। यानागा का भी कहना है कि प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष अमरीकी स्पीकर से अधिक मिलता जुलता है, उससे यथासम्भव निष्पक्ष होने की आशा की जाती है। लेकिन वह अपने दल के हितों को आगे बढ़ाता है तथा सरकार को विधायी कार्यक्रम में सहायता पहुंचाता है।[1]

---

1 'The role of the presiding officer of the House of Representatives is very much like that of his counterpart in the united States Congress As a presiding officer of *the highest law making* organ the speaker is expected to be as fair and impartial as possible, but he functions to advance the interests of the party and aids the Government's legislative programme"

—C Yanaga, op cit, pp *180–181*

## अन्य अधिकारी

डायट के प्रत्येक सदन का एक सचिवालय होता है। वह सदन के सेक्रेटरी जनरल के अधीन कार्य करता है। सेक्रेटरी जनरल का चुनाव सदन द्वारा होता है। सदन का सदस्य इस पद पर निर्वाचित नही हो सकता, अन्य सेक्रेटरी तथा अधीनस्थ अधिकारी सेक्रेटरी जनरल द्वारा नियुक्त तथा पदच्युत किया जाता है। सदन के अध्यक्ष के निर्देशन मे सेक्रेटरी जनरल सदन के मामलो का प्रशासन करता है और सरकारी आलेखो पर हस्ताक्षर करता है।

डायट के सदस्यो को उनके कार्यों और खोज आदि मे सहायता देने के लिए एक डायट पुस्तकालय ( Diet Library ) की स्थापना किया गया है। सदस्यो को विधेयको के प्रारूप आदि मे सहायता देने के लिए प्रत्येक सदन के लिए एक विधायी ब्यूरो ( Legislative Bureau ) भी स्थापित किया गया। प्रत्येक ब्यूरो म एक सचालक, कुछ सेक्रेटरी और अन्य सहायक कर्मचारी होते है। सचालक ब्यूरो के मामलो का प्रशासन अध्यक्ष की देख रेख के अधीन करता है।

## प्रतिनिधि सभा के कार्य एव अधिकार

( Powers and Functions of the House of Representatives )

अन्य ससदीय देशो की भाति जापान मे ससदीय सप्रभुता ( Parliamentary Supremacy ) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। सविधान की धारा ४१ मे कहा गया है कि डायट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अग ( the highest organ of State power ) है। विधायी क्षेत्र मे इसे एक मात्र एव पूर्ण अधिकार प्राप्त है। इसे एकमात्र कानून बनानेवाला अग ( Sole law making organ of the State ) कहा गया है। विधायी कार्यों के अतिरिक्त इसे कार्यकारी तथा न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त है। डायट का प्रमुख एव लोकप्रिय अग होने के कारण प्रतिनिधि सभा मे वस्तुत ये सभी शक्तिया निहित हैं। प्रतिनिधि सभा के निम्नलिखित अधिकार एव कर्त्तव्य हैं।

(1) विधायी कार्य ( Legislative Functions )—कानून बनाने का अधिकार डायट के दोनो सदनो को सयुक्त रूप से प्राप्त है। साधारण विधेयक की शुरुआत किसी भी सदन मे हो सकती है और सदन द्वारा पारित होने पर ही कोई विधेयक कानून बन सकता है। ब्रिटिश पद्धति की भाँति इस सम्बन्ध मे प्रतिनिधि सभा को ऊपरी हाथ प्राप्त है। अगर कोई विधेयक प्रतिनिधि-सभा द्वारा स्वीकृत कर दिया जाता है लेकिन पार्षद सभा द्वारा अस्वीकृत या सशोधित कर दिया जाता है तो प्रतिनिधि सभा दूसरी बार दो तिहाई के बहुमत से पास कर कानून का रूप दे सकती है। ऐसा करने से पहले दोनो सदनो के मतभेद को एक सयुक्त समिति द्वारा करने की कोशिश की जाती है। प्रतिनिधि सभा द्वारा विधेयक को अस्वीकृत किये जाने पर उसपर पार्षद सभा म पुनर्विचार नहीं हो सकता है। अगर पार्षद सभा निम्न सदन द्वारा पारित विधेयक पर ६० दिनो के अन्दर अन्तिम निर्णय नहीं लेता है तो प्रतिनिधि सभा उस विधेयक को द्वितीय सदन द्वारा अस्वीकृत मान सकती है। इस प्रकार साधारण विधेयक के सम्बन्ध म पार्षद सभा २ महीने की देर लगा सकती है जब कि ब्रिटिश

लाड सभा एक वर्ष की। भारत मे साधारण विधेयक दोना सदनो की सहमति से पास हो सकता है।

(ii) **वित्तीय कार्य** ( Financial Functions )—प्रतिनिधि सभा राष्ट्रीय वित्त को नियन्त्रण करती है। इस सम्बन्ध मे पार्षद सभा को भी कुछ अधिकार प्राप्त है, लेकिन अन्तिम शक्ति निम्न सदन के हाथ म ही है। प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति के बाद ही नया कर लागू किया जा सकता है या कर प्रणाली म किसी प्रकार का सशोधन किया जा सकता है। यहा तक कि सम्राट की सम्पत्ति राज्य के अधीन है और प्रतिनिधि सभा सम्राट के परिवार के लिए बजट स्वीकृत करती है। राष्ट्रीय बजट पहले प्रतिनिधि सभा मे ही पेश किया जा सकता है। इस सदन के द्वारा स्वीकृत किये जाने पर इस पर द्वितीय सदन विचार करता है। दोनो सदनो म मतभेद की स्थिति म एक सयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। समझौता नही होने पर प्रतिनिधि सभा का निर्णय अन्तिम होता है। इसके अतिरिक्त यदि पार्षद सभा ३० दिनो के अन्दर प्रतिनिधि सभा द्वारा स्वीकृत बजट पर निर्णय नही लेती है तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय अन्तिम समझा जायगा। इस प्रकार द्वितीय सदन वित्तीय विधेयक के सम्बन्ध म एक महीने की देर लगा सकता है। ब्रिटिश लाड सभा और भारतीय राज्य सभा वित्त विधेयक के सम्बन्ध म १४ दिनो की देर लगा सकते ह। इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र मे निम्नसदन को अन्तिम अधिकार दिया गया है।

मीजी सविधान के अन्तगत प्रतिनिधि सभा का राष्ट्रीय वित्त पर अधिक नियन्त्रण नही था। कई मदो के खच इसके नियन्त्रण से बाहर थे, जैसे, राजकीय परिवार, प्रशासन के विभिन्न अगो सेना और नौसेना, सैनिक तथा असैनिक अधिकारियो के वेतन और सधियो को कार्यान्वित करने के हेतु व्यय। यहाँ तक कि डायट द्वारा बजट पारित न होने की स्थिति मे सरकार पिछले वर्ष के बजट से काम चला सकती थी। वर्तमान सविधान के अन्तगत इन दोषो को दूर कर डायट को वित्तीय क्षेत्र मे पूर्ण शक्तिशाली बना दिया गया है।

(iii) **कार्यकारी शक्तियाँ** ( Executive Powers )—भारत तथा इगलैंड की भाति जापान मे निम्न सदन को कार्यपालिका का नियन्त्रित करने की शक्तिया सौंपी गयी हैं। मन्त्रिमण्डल प्रतिनिधि सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। सविधान की धारा ६९ के अनुसार प्रतिनिधि सभा द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पास करने पर सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र दे देना पडता है बशर्ते कि सदन १० दिन के अन्दर भग न कर दिया जाय। मन्त्रिमण्डल सदन के प्रति दो रूप मे उत्तरदायी है। पहला, प्रत्येक मन्त्री व्यक्तिगत रूप से अपने विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है और सभी मन्त्रीगण सामूहिक रूप मे सम्पूर्ण प्रशासन के लिए उत्तरदायी है।

सविधान की धारा के अनुसार मन्त्रिमण्डल प्रतिनिधि सभा के समक्ष राष्ट्रीय मामलों, वैदेशिक सम्बन्धो और राष्ट्रीय वित्त के सम्बन्ध मे प्रतिवेदन ( Report ) प्रस्तुत करेगा। वह व्यय और राजस्व का पूरा ब्योरा सदन के समक्ष रखेगा।

प्रतिनिधि सभा को कार्यपालिका के कार्यों के सम्बन्ध म जाच-पडताल करने का अधिकार प्राप्त है। इस हेतु वह जाच पडताल समिति का निर्माण कर सकती है। विधायिका द्वारा जाँच कराने के दो मुख्य प्रयोजन होते हैं—पहला, कार्यपालिका अथवा प्रशासन के कार्यों मे कमिया

का पता लगाना और दूसरा, महत्त्वपूर्ण विषयो पर कानून बनाने से पूर्व उनके विषय मे स्थिति का पूरा पता लगाना और सभी प्रकार की आवश्यक सूचना प्राप्त करना। अमेरिका और ब्रिटेन म व्यवस्थापिका को इस प्रकार की जाँच समितियाँ नियुक्त करने का अधिकार है। जापान मे इस प्रकार की शक्ति का प्रयोग डायट ने दूसरे विश्व युद्ध के बाद प्रथम बार १९४७ मे किया था जब कि डायट ने सरकारी सम्पत्ति के अवैध रूप से हस्तगत किये जाने सम्बन्धी समिति (Committee on Illegal Disposal of Government Property) नियुक्त की थी। इस समिति ने जापान के आत्मसमर्पण के बाद सरकार की करोडो की सम्पत्ति अवैध रूप से लुप्त हो जाने की कार्यवाही में छान-बीन की थी। उसके बाद इस प्रकार की समितियो ने सरकार मे भ्रष्टाचार और सरकारी अभिकरणो के कार्यो की छानबीन की है।

व्यवस्थापिका द्वारा कार्यपालिका को नियन्त्रित करने का एक अन्य तरीका प्रश्न पूछना है। अन्य राज्यो की विधायिकाओ की तरह जापान मे डायट के सदस्यो को मन्त्रियो से पूछने और उनके द्वारा चाही सूचना प्राप्त करने का महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है। किसी मन्त्री से प्रश्न पूछने के पूर्व सदस्य को अध्यक्ष की स्वीकृति लेनी पडती है। यदि अध्यक्ष किसी प्रश्न को पूछने की स्वीकृति न दे और सदस्य उसके प्रति विरोध प्रकट करे तो अध्यक्ष उस प्रश्न को सदन के मत के लिए रखता है। अध्यक्ष की स्वीकृति मिल जाने के बाद प्रश्न को मन्त्रिमण्डल के पास भेज दिया जाता है जिसका उत्तर उससे ७ दिन के भीतर देना पडता है। जब कोई प्रश्न अविलम्ब पूछे जानेवाले हो तो उसे सदन की स्वीकृति से जबानी ही पूछा जा सकता है।

अन्त मे, डायट मन्त्रिमण्डल द्वारा की जानेवाली सधियो को स्वीकृत करती है। उसकी स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् ही सधिया मान्य होगी। वह सधियो पर पहले और बाद मे भी अपना अनुमोदन दे सकती है।

मीजी सविधान के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल के कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायित्व को स्पष्ट नही किया गया था। वस्तुत मन्त्रिमण्डल सम्राट के प्रति उत्तरदायी था। डायट अविश्वास प्रस्ताव द्वारा उसे पदच्युत नही कर सकती थी। वर्तमान सविधान के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल पूर्णतया डायट के प्रति उत्तरदायी है और वह प्रतिनिधि सभा के विश्वास पर्यन्त ही पदासीन रह सकती है।

(५) न्यायिक कार्य (Judicial Functions)—डायट के दोनो सदन सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो के विरुद्ध महाभियोग की सुनवाई के लिए महाभियोग न्यायालय (Court of Impeachment) का कार्य करते हैं। महाभियोग की कार्यवाही और दण्ड देने के सम्बन्ध मे डायट के कानून द्वारा व्यवस्था की जाती है। सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश के विरुद्ध कर्त्तव्य से विमुख होने, भ्रष्टाचार तथा असम्मानपूर्ण व्यवहार के लिए महाभियोग चलाया जा सकता है। महाभियोग न्यायालय के लिए दोनो सदन अपने सदस्यो मे से न्याया-धीश चुनते हैं। इस प्रकार से चुने गये न्यायाधीश अपने मे से एक को प्रधान न्यायाधीश चुन लेते हैं। वर्तमान काल मे इन न्यायाधीशो की सख्या १४ है। न्यायाधीशो के विरुद्ध उन्हे पद से हटाये जाने की कार्यवाही दण्ड समिति (Indictment Committee) द्वारा आरम्भ की जाती है। इस समिति के सदस्यो को भी दोनो सदन अपने बीच मे से ही चुनते हैं। समिति के सदस्य अपने मे से ही एक सभापति चुनते हैं। महाभियोग न्यायालय का न्यायाधीश

दण्ड समिति का सदस्य नहीं हो सकता है। भारत तथा अमेरिका मे भी व्यवस्थापिका न्याया धीशो को महाभियोग द्वारा पदच्युत कर सकती है।

(v) **निर्वाचन सम्बन्धी कार्य** ( Electoral Functions )—प्रतिनिधि सभा अनेक निर्वाचन-सम्बन्धी कार्य करती है। वह पार्षद सभा के साथ मिलजुलकर प्रधानमंत्री का चुनाव करती है। प्रतिनिधि सभा दोनो सदनो के निर्वाचन सम्बन्धी नियमो, मतदाताओ तथा सदस्यो की योग्यताओ मे सशोधन ला सकती है। केवल उसे यह ध्यान रखना पडेगा कि जाति, धर्म, लिंग, सामाजिक स्तर, वशपरम्परा, शिक्षा, सम्पत्ति अथवा आय के आधार पर कोई भेद भाव नही किया जायगा। प्रत्येक सदन अपने सदस्यो की योग्यताओ के सम्बन्ध मे उत्पन्न विवाद का फैसला अन्तिम रूप से करता है। किसी सदस्य को अयोग्य ठहराने के लिए सदन को दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पास करना पडता है। प्रत्येक सदन अपने प्रथम अधिवेशन मे अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, स्थायी समितियो के अध्यक्षो और सेक्रेटरी जनरल का निर्वाचन करता है।

(vi) **संवैधानिक कार्य** ( Constituent Functions )—मीजी संविधान के अन्तगत डायट को संविधान मे सशोधन लाने के हेतु कदम उठाने का अधिकार नही था। केवल सम्राट साम्राज्यीय आदेश द्वारा संविधान मे सशोधन लाने के लिए प्रस्ताव लाया जा सकता था। वत्तमान संविधान के अन्तगत सशोधन प्रस्ताव डायट द्वारा लाये जाते है। ऐसे प्रस्ताव किसी भी सदन मे शुरू किये जा सकते हैं। दोनो सदनो के कम से-कम दो तिहाई बहुमत द्वारा ऐसा प्रस्ताव पास किया जाना चाहिए। डायट द्वारा पास किये जाने के बाद सशोधन प्रस्ताव को जनमत-संग्रह ( Referendum ) के लिए रखा जाता है। जनमत-संग्रह मे बहुमत का समर्थन प्राप्त होने पर उसे पास समझा जाता है। इसके बाद उसे सम्राट द्वारा संविधान के अग के रूप म घोषित कर दिया जाता है।

**निष्कर्ष**—प्रतिनिधि सभा विधि निर्माण के क्षेत्र मे सर्वोपरि है। वित्त पर इसका पूर्ण नियन्त्रण है। कार्यपालिका इसके विश्वास पर्यन्त ही पदारूढ रह सकती है। यह सम्पूर्ण राष्ट्रीय प्रशासन यन्त्र को नियन्त्रित करती है। करोडो जनता के प्रतिनिधि के रूप म यह उनका प्रवक्ता तथा उनके हितो का सरक्षक है। इसी बारे मे यह उक्ति पूर्णतया सत्य है—"अगर डायट राज्य का सर्वोच्च अग है तो प्रतिनिधि सभा डायट का सर्वोच्च अग है। व्यवहारत यही डायट है।"[1]

## ३ पार्षद सभा (उच्च सदन)

### ( The House of Councillors )

**रचना**—पार्षद सभा जापानी डायट का द्वितीय सदन है। मीजी के अन्तगत इसका नाम पीयर सभा ( House of Peers ) था। पीयर सभा का सगठन मिश्रित था। उसमे आनुवंशिक, मनोनीत तथा निर्वाचित सदस्य रहते थे। पार्षद सभा के सभी सदस्य निर्वाचित

1 "If the Diet is the supreme organ of the State, the House of Representatives is the supreme organ of the Diet In fact, for all practical purposes, it is the Diet"

होते हैं। उनके निर्वाचन में वे सभी मतदाता भाग लेते हैं जो प्रतिनिधि सभा के सदस्यों को चुनते हैं। केवल दोनों सदन के निर्वाचन क्षेत्र में भिन्नता पायी जाती है। थोड़े में, पार्षद सभा का निर्वाचन सार्वभौम वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से होता है। पार्षद सभा की सदस्य-संख्या २५० है। इनमें से १०० सदस्य राष्ट्रीय निर्वाचन क्षेत्रों (National Constituency) से और शेष सदस्य क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्र (Prefectural Constituencies) से चुने जाते हैं। विश्व युद्ध के पूर्व पीयर सभा की सदस्य-संख्या ४०७ थी। जापानी द्वितीय सदन की तुलना में कुछ अन्य देशों के द्वितीय सदनों की सदस्य-संख्या इस प्रकार है—इंगलैंड ९००, सोवियत संघ ६३६, भारत २५०, संयुक्त राज्य अमेरिका १०२, आस्ट्रेलिया ६०, स्विटजरलैंड ४४, दक्षिणी अफ्रिका ४०, आयरलैंड ६०। तुलनात्मक दृष्टिकोण से जापानी द्वितीय सदन की सदस्य-संख्या न बहुत अधिक है और न बहुत कम।

अवधि—भारत तथा अमेरिका के द्वितीय सदनों की भांति जापान का द्वितीय सदन एक स्थायी सदन है। इसके आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष पर हट जाते हैं और उनके स्थान पर नये सदस्य निर्वाचित होते हैं। इस प्रकार प्रत्येक सदस्य का कार्यकाल ६ वर्ष होता है। पार्षद सभा कभी भंग नहीं होती। केवल जब प्रतिनिधि सभा भंग कर दी जाती है तब उस समय पार्षद सभा भी बन्द कर दी जाती है। किन्तु आवश्यकता पड़ने पर मन्त्रिमण्डल पार्षद सभा का विशेष अधिवेशन आमन्त्रित कर सकता है। इस अधिवेशन में जो कुछ कार्यवाही की जायगी उसे स्थायित्व प्रदान करने के लिए नव निर्वाचित प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति आवश्यक है।

सदस्यता के लिए योग्यताएँ (Qualifications for membership)—पार्षद सभा की सदस्यता के लिए ३० वर्ष की आयु निश्चित की गयी है। इसकी सदस्यता के लिए वे सभी योग्यताएँ आवश्यक हैं जो निम्नसदन की सदस्यता के लिए चाहिए। सदस्यों की योग्यता के सम्बन्ध में उठे विवादों के फैसला करने का अंतिम अधिकार सदन को ही है। यों सदस्यता के लिए योग्यताएँ डायट द्वारा निर्धारित की जाती हैं। लेकिन ध्यान रखा जाता है कि जाति, वंश, लिंग, सामाजिक स्तर, परिवार, शिक्षा, सम्पत्ति या आय के आधार पर किसी प्रकार का भेद भाव नहीं किया जायगा।

गण पूर्ति (Quorum)—पार्षद सभा की बैठकों के लिए इसके एक-तिहाई सदस्य की उपस्थिति आवश्यक है।

पदाधिकारी—निम्नसदन की भाँति पार्षद सभा का भी एक अध्यक्ष होता है। यह सदन के अधिवेशन के शुरू में ही गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित होता है। उसका कार्यकाल उसकी सदन की सदस्यता के अनुसार निर्धारित होता है। निम्न सदन के अध्यक्ष की भाँति उसका कार्य भी सदन की बैठकों का सभापतित्व करना, सदन के अन्दर सुव्यवस्था कायम रखना। उसके कार्यक्रम को निर्धारित करना तथा उसकी कार्यवाहियों का सञ्चालन करना। लेकिन उसे उस गौरव और और सम्मान प्राप्त नहीं है जो प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को प्राप्त है। वह एक दलीय व्यक्ति होता है जिसका व्यवहार पूर्णतया निष्पक्ष नहीं होता है। इस सदन के अन्य अधिकारी हैं—उपाध्यक्ष, अस्थायी अध्यक्ष, स्थायी समितियों के अध्यक्ष तथा सेक्रेटरी जनरल।

कार्य एवं अधिकार (Powers and Functions)—पार्षद सभा प्रतिनिधि सभा का सहयोगी सदन है। यह उसके साथ विधायी, वित्तीय, कार्यकारी, न्यायिक तथा अन्य कार

मे हाथ बँटाती है। लेकिन इन क्षेत्रो मे उसे छोटे सहयोगी के रूप मे कार्य करना पड़ता है, क्योंकि अन्तिम अधिकार प्रतिनिधि सभा को प्राप्त है। इसके कार्यों का उल्लेख संक्षेप मे इस प्रकार किया जा सकता है—

(i) विधायी कार्य ( Legislative Functions )—विधायी क्षेत्र मे पार्षद सभा को वे अधिकार प्राप्त हैं जो प्रतिनिधि सभा को। लेकिन निम्न सदन की तुलना मे उसकी स्थिति बहुत कमजोर है। साधारण विधेयक किसी भी सदन म पेश किये जा सकते हैं और उनका दोनो सदनो द्वारा पास किया जाना आवश्यक है। अगर दोनो सदनो म किसी विधेयक पर मतभेद हो जाय तो उसे एक संयुक्त समिति द्वारा सुलझाने का प्रयास किया जाता है। संयुक्त समिति के असफल होने पर प्रतिनिधि सभा दो तिहाई बहुमत से दो बार पास कर विधेयक को कानून का रूप दे सकती है। इसके अतिरिक्त अगर पार्षद सभा निम्न सदन द्वारा पारित किसी विधेयक पर ६० दिनो के अन्तर अन्तिम निर्णय नही लेती है तो प्रतिनिधि सभा का निर्णय अन्तिम माना जायगा। इस प्रकार ब्रिटिश लार्ड सभा की जापानी पार्षद सभा को साधारण विधेयक के मामले मे केवल दो महीने की देर लगाने का अधिकार है।

(ii) कार्यकारी अधिकार ( Executive Functions )—ब्रिटिश तथा भारतीय द्वितीय सदनो की भांति जापानी पार्षद सभा भी कार्यपालिका को नियन्त्रित नही करती है, केवल प्रभावित करती है। मन्त्रिमण्डल को केवल प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया है। पार्षद सभा अविश्वास प्रस्ताव द्वारा सरकार को लौटा नही सकती है। लेकिन वह कई तरीको से सरकार को प्रभावित कर सकती है। पहला, सदन या उसके सदस्य सरकार से किसी विषय के बारे मे सूचना माग सकते है। दूसरा, सरकार की नीतियो तथा कार्यो की आलोचना कर सभा उसे प्रभावित करती है। तीसरा, सदन के सदस्यो का मन्त्रियो से प्रश्न पूछने का अधिकार है, जिनका उन्हे उत्तर देना अनिवार्य है। चौथा, प्रस्ताव पास कर सरकार से किसी खास नीति के अनुकरण की माग की जा सकती है।

(iii) वित्तीय कार्य ( Financial Functions )—वित्त विधेयक की शुरुआत प्रतिनिधि सभा मे होती है, पार्षद सभा मे नही। प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित होने पर बजट पार्षद सभा मे भेजा जाता है। दोनो सदनो मे मतभेद होने पर संयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। समझौता न होने पर या पार्षद सभा द्वारा प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित होने के ३० दिनो के अन्दर अगर कोई कार्यवाही नही की जाती है तो निम्न सदन के निर्णय को अन्तिम माना जायगा। इस प्रकार वित्त विधेयक के सम्बन्ध मे पार्षद सभा एक कमजोर सदन है क्योंकि उसे केवल ३० दिनो की देर लगाने की शक्ति है। भारतीय तथा ब्रिटिश द्वितीय सदनो को भी केवल चौदह दिनो की देर लगाने की शक्ति है, जब कि अमरीकी सीनेट को निषेधाधिकार (veto) की शक्ति प्राप्त है।

(iv) न्यायिक कार्य ( Judicial Functions )—भारतीय तथा अमरीकी द्वितीय सदनो की भाँति जापानी पार्षद सभा को न्यायिक अधिकार प्राप्त है। अन्तर यह है कि भारतीय राज्यसभा और जापानी पार्षद सभा को निम्न सदन के साथ समान तथा मिला-जुला न्यायिक अधिकार है, जबकि अमरीकी सीनेट अकेले ही इस अधिकार का भागीदार है। जापानी डायट के दोनो सदन संयुक्त रूप से महाभियोग न्यायालय का निर्माण करते हैं जिसमे दोनो

सदनो के सदस्यो की सख्या बराबर होती है। यह अभियोग न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के विरुद्ध उसे पदच्युत करने के मुकदमे की सुनवाई करता है। दोनो सदनो की एक दण्ड समिति ( Indictment Committee ) द्वारा किसी न्यायाधीश के विरुद्ध आरोप लगाये जाते हैं जिनके आधार पर महाभियोग की सुनवाई होती है।

(v) **सवैधानिक कार्य** ( Constituent Functions )—वर्त्तमान जापानी सविधान के अन्तर्गत डायट के दोना सदनो को सवैधानिक सशोधन के सम्बन्ध मे सयुक्त तथा समान अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक सदन के दो तिहाई बहुमत द्वारा सशोधन का प्रस्ताव पास होना चाहिए। डायट द्वारा स्वीकृत सशोधन प्रस्ताव को जनमत सग्रह के लिए रखा जाता है जो बहुमत द्वारा स्वीकृत होने पर पास घोषित किया जाता है।

(vi) **निर्वाचन सम्बन्धी कार्य** ( Electoral Functions )—पार्षद सभा निम्न सदन के साथ मिलकर प्रधानमन्त्री का निर्वाचन करती है। डायट के सदस्यो तथा मतदाताओ से सम्बन्धित चुनाव सम्बन्धी नियमो मे दोनो सदन मिलकर सशोधन ला सकते हैं या नये नियमो का निर्माण कर सकते हैं। केवल उन्हे यही ध्यान मे रखना है कि जाति, वश, लिंग, सामाजिक स्तर, शिक्षा, परिवार सम्पत्ति या आय के आधार पर किसी प्रकार भेदभाव नही किया जायगा। पार्षद सभा अपने सदस्यो की योग्यता के सम्बन्ध मे अन्तिम निर्णय लेती है। किसी सदस्य को अयोग्य ठहराने के लिए उसे कम से कम दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पास करना पड़ता है। यह सदन के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, स्थायी समितियो के अध्यक्ष और सेक्रेटरी जनरल का चुनाव करती है।

**पार्षद सभा की स्थिति**—ब्रिटिश तथा भारतीय द्वितीय सदनो की भाँति जापानी पार्षद-सभा भी केवल द्वितीय सदन ( Second Chamber ) ही नही है, बल्कि द्वितीय स्तर का सदन ( Secondary Chamber ) है। यह प्रतिनिधि सभा की तुलना मे एक कमजोर सदन है। चूँकि जापान मे ससदीय शासन प्रणाली की स्थापना की गयी है इसलिए स्वभावत द्वितीय सदन को कम शक्तिशाली एव प्रभावकारी बनाया गया है।

विधायी क्षेत्र मे पार्षद सभा को निषेधाधिकार ( Veto ) प्राप्त नही है। वह प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित विधेयक के मार्ग मे केवल देरी लगाकर बाधा उपस्थित कर सकती है। साधारण विधेयक के मार्ग मे ६० दिनो और वित्त विधेयक के मार्ग मे यह ३० दिनो की देरी लगा सकती है। साधारण विधेयक किसी भी सदन म पेश किया जा सकता है, जब कि धन विधेयक केवल निम्न सदन मे, अगर दोनो सदनो मे मतभेद हो जाय तो एक सयुक्त समिति द्वारा समझौता का प्रयास किया जाता है। इसमे सफलता न मिलने पर निम्न सदन दो तिहाई बहुमत द्वारा दुबारा पारित कर उस विधेयक को कानून का रूप दे सकता है। अगर द्वितीय सदन प्रथम सदन द्वारा पारित विधेयक पर कोई निणय नही लेता है तो साधारण विधेयक ६० दिनो के बाद और धन विधेयक ३० दिनो के बाद उसी रूप मे पारित समझा जायगा। इस प्रकार विधायी तथा वित्तीय क्षेत्रो मे द्वितीय सदन की स्थिति कमजोर है तथा प्रथम सदन को अन्तिम अधिकार प्राप्त है।

संविधान पार्षद सभा को कार्यपालिका को नियंत्रित करने का कोई अधिकार नहीं देता है। मन्त्रिमंडल केवल निम्नसदन के प्रति उत्तरदायी है। फिर भी दूसरे सदन सूचना मांगकर, प्रश्न पूछकर या आलोचना कर सरकार को प्रभावित कर सकता है। इस क्षेत्र में भी द्वितीय सदन एक कमजोर सदन है।

निस्सन्देह जापानी पार्षद सभा प्रथम सदन की तुलना में एक शक्तिहीन सदन है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं कि वह कनाडा की सीनेट या फ्रांस के चतुर्थ जातन्त्र की गणतन्त्रीय परिषद् के समान कमजोर है। दूसरी ओर यह अमरीकी सीनेट की भांति एक शक्तिशाली सदन भी नहीं है। अधिकार एवं स्थिति के दृष्टिकोण से जापानी द्वितीय सदन की तुलना भारत की राज्यसभा और इंगलैंड की लार्डसभा से की जा सकती है। यह सदन सरकार और जनमत को उच्च कोटि के वाद विवादों से प्रभावित करती है। इस सदन में शान्तिपूर्ण वातावरण में स्वतन्त्र रूप से वाद-विवाद होता है। चूँकि इस सदन से सरकार के अस्तित्व को कोई खतरा नहीं रहता है। इसलिए इसमें वाद विवाद दलबन्दी से कम प्रभावित होता है। यानगा के मतानुसार राजनीतिक दबाव के अभाव में पार्षद सभा नीतियों के सम्बन्ध में बृहत् उच्च, निष्पक्ष, सतर्कतापूर्ण, स्थिर तथा दूरदर्शी दृष्टिकोण अपना सकती है।[1] पार्षद सभा का व्यावहारिक महत्त्व इस तथ्य में है कि यह प्रतिनिधि सभा की स्वेच्छाचारिता पर अंकुश लगाती है। अगर लोकप्रिय सदन पर नियन्त्रण नहीं रखा जाय तो वह निरंकुश और अनुत्तरदायी हो जायगी। इसके अतिरिक्त द्वितीय सदन प्रथम सभा के कानून निर्माण में जल्दीबाजी तथा उतावलेपन को रोककर उनपर सुधारात्मक प्रभाव डालता है। निष्कर्षत जापानी पार्षद सभा विगत वर्षों में एक उपयोगी द्वितीय सदन सिद्ध हुई है।

## ४. समिति-व्यवस्था

(Committee System)

अन्य देशों की संसदों की भाँति जापानी डायट में भी समितियों का महत्त्वपूर्ण स्थान है। विधेयकों की संख्या में वृद्धि तथा समय की कमी के कारण डायट विधेयकों पर स्वयं सविस्तार विचार नहीं कर सकती है। अत उसे समितियों पर निर्भर करना पड़ता है। मीजी संविधान के अन्तर्गत प्रत्येक सदन की पाँच तदर्थ समिति (Ad Hoc Committees) थीं, जो "कुख्यात पूर्ण, अकुशल तथा नपुंसक" ("Notoriously inefficient and potent") थीं, जिनके चलते सदन को खुद ही अधिकांश कार्यों को करना पड़ता था। वर्त्तमान संविधान के अन्तर्गत चार प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं—(i) स्थायी समितियाँ (ii) विशिष्ट समितियां, (iii) विधायी समिति (iv) संयुक्त समिति।

(i) **स्थायी समितियाँ** (Standing Committees)—डायट के प्रत्येक सदन में १५ स्थायी समितियां हैं। ये कृषि और व्यापार अंकेक्षण (Qudit), बजट, निर्माण,

1 "Not harassed by the threat of dissolution or subject to the kind of political pressure which the lower House has to contend with the House of Councillors can take a broader, loftier, more detached, cautious, unhurried, long term view in its policy deliberations"—C Yanaga op cit, P 175

मन्त्रिमण्डल, अनुशासन, शिक्षा, वित्त, वैदेशिक सम्बन्ध, सदन की व्यवस्था, न्यायपालिका, स्थानीय प्रशासन डाक विभाग, सामाजिक श्रम, और परिवहन से सम्बन्धित है। प्रत्येक समिति मे २० से ३० सदस्य होते हैं। केवल बजट समिति मे ५० के आसपास सदस्य होते हैं। सदस्यो की नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा दलीय अनुपात मे होती है। प्रत्येक समिति एक अध्यक्ष तथा एक निर्देशक की नियुक्ति करती है। विभिन्न समितियो के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादो का फैसला सदन का अध्यक्ष करता है। स्थायी समितियाँ विधायी प्रस्तावो तथा डायट की अन्य कार्यवाहियो पर विचार-विमर्श करती है। वे विधायी प्रस्तावो की जाँच पडताल करती है, उनपर विभिन्न विचारो की सुनवाई करती हैं तथा उनका प्रारूप तैयार करती है। सदन भी किसी विधेयक पर सम्बन्धित समिति की राय लेकर ही उसपर आगे बढता है। अमरीकी समितियो की भाँति जापान मे समितियाँ किसी विधेयक के मार्ग को अवरुद्ध कर सकती है। समितियो की सिफारिश के अनुसार ही सदन किसी विधेयक पर विचार करता है।

(ii) **विशिष्ट समितियाँ** ( Special Committees )—विशिष्ट समितियो का निर्माण किसी खास जाँच पडताल के उद्देश्य से किया जाता है। सदन विशेष प्रस्ताव द्वारा इनका निर्माण करता है। इन्हे विशेष शक्तियाँ तथा उत्तरदायित्व सौंपे जाते है। ये साधारण बहुमत से निर्णय लेती है। समिति के सदस्य एक अध्यक्ष का चुनाव करते हैं, जिन्हे निर्णायक मत प्राप्त होता है। समिति लोगो से गवाहियाँ ले सकती है तथा सरकारी कागजातो का परीक्षण कर सकती हैं। यह अपनी रिपोर्ट सदन मे रखती है।

(iii) **विधायी समिति** ( Legislative Committee )—डायट के दोनो सदनो की एक मिली-जुली विधायी समिति होती है। यह दोनो सदनो के बीच सम्बन्ध, कानून-निर्माण के नये तरीको, कानून निर्माण की प्रणाली को सरल बनाना तथा अन्य सम्बन्धित मामलो पर विचार करती है। इसमे १८ सदस्य होते हैं, जिनमे से १० निम्न सदन तथा ८ ऊपरी सदन से चुने जाते हैं। इसकी अध्यक्षता दोनो सदनो के सदस्य बारी-बारी से करते हैं। समिति दो तिहाई सदस्यो के बहुमत से निर्णय लेती है।

(iv) **संयुक्त समिति** ( Joint Committee )—संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति जापान मे डायट के दोनो सदनो के बीच मतभेद को दूर करने के लिए संयुक्त समिति का निर्माण किया जाता है। भारत मे ससद् के दोनो सदनो के बीच उत्पन्न मतभेद को दूर करने के लिए समिति की सहायता नही ली जाती है, बल्कि दोनो सदनों की संयुक्त बैठक बुलाई जाती है। जापान मे संयुक्त समिति की सदस्य सख्या २० होती है। दोनो सदनो से बराबर सदस्य लिए जाते हैं। गणपूर्ति के लिए प्रत्येक सदन से दो तिहाई सदस्यो की उपस्थिति आवश्यक है। समिति की अध्यक्षता दोनो सदनो के सदस्य बारी-बारी से करते हैं। पूर्ण सहमति हो जाने पर समिति अपनी रिपोर्ट सदनो मे पेश करते है। रिपोर्ट समिति के दो तिहाई बहुमत से स्वीकृत होनी चाहिए।

**मूल्यांकन**—अमरीकी समिति व्यवस्था की भाँति जापानी समिति व्यवस्था के विरुद्ध अनेक आलोचनाएँ की जाती हैं। पहला, जापान मे समितियों की बहुतायत है, जिसका नतीजा यह होता है कि राष्ट्रीय राजनीति और नीतियों का एक वृहत् दृष्टिकोण से देखना असम्भव हो जाता है। इसमे स्पष्ट एव एकरूप राष्ट्रीय नीतियो के निर्माण मे बाधा पहुँचती है।

दूसरा, स्थायी समितियाँ अलग अलग विभागो तथा मत्रालयो से सम्बन्धित रहती हैं। वे अपने अपने विभागो के हितो की रक्षा करना अपना कर्त्तव्य समझने लगती हैं। वे अपने विभागो का वकील बन जाती है और अन्त मे उनकी शाखा के रूप मे काम करने लगती हैं।[1] तीसरा, कभी-कभी समितियाँ विधेयको को डायट में आने मे से रोक देती हैं।

इन त्रुटियो के बावजूद जापान मे समितियो ने महत्त्वपूर्ण स्थान ले लिया। उन्हे "लघु विधानमडल" ( little legislature ) या सदन के आँख, कान, हाथ तथा मस्तिष्क" की सज्ञा देना गलत न होगा।

## ५. विधायी प्रक्रिया
## ( Legislative Precedure )

**विधेयकों के प्रकार**—जापान मे दो प्रकार के विधेयक पाये जाते हैं—सरकारी विधेयक ( Government Bills ) और प्राइवेट सदस्य विधेयक ( Private Member's Bill )। सरकारी विधेयक सरकार की ओर से किसी मत्री के द्वारा प्रस्तुत किया जाता है, जब कि प्राइवेट सदस्य विधेयक डायट के किसी ऐसे सदस्य द्वारा जो मत्री न हो।

सरकारी विधेयक की शुरुआत सम्बन्धित विभाग द्वारा होती है। विभाग विधेयक का प्रारूप तैयार कर उसे मत्री के पास भेज देता है। मत्री की स्वीकृति मिलने पर विधेयक विधि निर्माण ब्यूरो (Bureau of Legislation ) मे चला जाता है। ब्यूरो कानूनी सवधानिक और प्रशासनिक दृष्टिकोण से विधेयक की छान-बीन करता है और उसकी त्रुटियो को दूर करता है। तत्पश्चात् विधेयक को मत्रिमडल के समक्ष रखा जाता है। मत्रिमण्डल की स्वीकृति मिल जाने पर विधेयक को डायट मे भेज दिया जाता है।

प्राइवेट सदस्य विधेयक भी एक सार्वजनिक विधेयक होता है जो डायट के गैर-सरकारी सदस्यो द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। ऐसा विधेयक प्राय कई सदस्यो द्वारा मिल जुल कर प्रस्तावित किया जाता है। प्राइवेट सदस्य विधेयक का उद्देश्य प्राय सदस्य द्वारा अपना प्रचार करना है या निर्वाचन के समय मतदाताओ को प्रभावित करना है। इसका विगत वर्षों मे एक दुष्परिणाम यह हुआ है कि डायट के कार्यों मे अत्यधिक वृद्धि हो गयी है तथा अनावश्यक विधेयको की सख्या बढ गयी है।

**विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया**—विधेयक को पारित करने के लिए डायट के दोनो सदनो म उसे निम्नलिखित चरणो से गुजरना पडता है—

---

1 These 'committees tend to develop close ties with the ministry whose field of interest is related to it for example the agricultural committee and the Ministry of Agriculture and forestry and that such ties encourage committies to become special pleaders for the ministries and their client etc •

—G M—Kahin (ed ), Major of Governments of Asia Pp 173 74

"The Committees have become little more than branches and outposts of the administrative departments or agencies of business and special interest in the Diet " - C yanaga, op cit , P 184

(i) पुरःस्थापना ( Introduction )—मन्त्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत होने के बाद विधेयक डायट के किसी सदन के अध्यक्ष के पास भेज दिया जाता है। धन-विधेयक केवल निम्न सदन मे पेश किया जाता है। अध्यक्ष विधेयक को सदस्यो मे वितरित करता है तथा उसे सम्बन्धित समिति के पास भेज दिया जाता है। जल्दीबाजी होने पर विधेयक को समिति के पास नही भेजा जाता है, बल्कि सीधे उसे सदन के समक्ष रख दिया जाता है।

(ii) समिति स्तर ( Committee Stage )—प्राय विधेयक को स्थायी समिति या विशिष्ट समिति के सामने विचारार्थ रखा जाता है। समिति उसपर सावधानी पूर्वक विचार करती है, उसके हर पहलू की जाँच करती है और आवश्यकता पड़ने पर मन्त्रियो या अन्य सदस्यो को सूचना प्राप्त करने के लिए आमन्त्रित करती है। वह विधि-निर्माण ब्यूरो (Bureau of Legislation ) तथा राष्ट्रीय डायट पुस्तकालय के अनुसन्धान ब्यूरो (Research Bureau of the Natianal Diet Library ) विधेयक की जाँच-पड़ताल, समीक्षा तथा मूल्यांकन मे काफी सहायता मिलती है। कभी-कभी किसी विधेयक की जाँच दो या अधिक समितियाँ भी करती है।

(iii) सदन में विचार ( Consideration in The House)—समिति का अध्यक्ष अपने सदन मे समिति की रिपोर्ट को प्रस्तुत करता है। सदन उसपर विचार करता है। इस स्तर पर सदस्य विधेयक मे सशोधन लाने के लिए प्रस्ताव पेश करते है। सशोधन-प्रस्ताव को निम्न सदन म २० सदस्यो तथा ऊपरी सदन मे १० सदस्यो का समर्थन प्राप्त होना चाहिए। धन विधेयक या बजट के सम्बन्ध मे सशोधन प्रस्ताव को निम्न सदन मे ५० तथा उच्च सदन मे २० सदस्यो का समर्थन मिलना चाहिए। विधेयक के हर धारा पर विचार तथा मतदान होता है। इसके बाद सम्पूर्ण विधेयक पर मतदान होता है। तदुपरान्त उसे दूसरे सदन मे भेज दिया जाता है।

(iv) दूसरे सदन में विचार ( Consideration in another House )—दूसरे सदन मे भी विधेयक को उन्ही चरणो से गुजरना पड़ता है। अगर दोनो सदनो मे मतभेद हो जाता है तो डायट समझौता कराने के लिए एक सयुक्त समिति का निर्माण करती है। अगर समिति असफल रहती है तो प्रतिनिधि सभा दुबारा दो तिहाई बहुमत द्वारा विधेयक को पास कर सकती है। विधेयक के इसी रूप को अन्तिम माना जाता है।

(v) सम्राट की स्वीकृति ( Approval of the Emperor)—दोनो सदनो द्वारा स्वीकृत हो जाने के बाद विधेयक को स्पीकर मन्त्रिमण्डल के माध्यम से सम्राट के पास भेज देते हैं। मन्त्रिमण्डल उसकी उद्घोषणा पर विचार करता है और मन्त्रियो के हस्ताक्षर के साथ सम्राट के समक्ष प्रस्तुत करता है। सरकारी गजट म कानून को प्रकाशित कर दिया जाता है और साथ ही उसकी उद्घोषणा भी। स्पीकर द्वारा रिपोर्ट देन के ३० दिनो के अन्दर कानून का सरकारी गजट मे प्रकाशन होना अनिवार्य है।

## ६ निष्कर्ष

वर्तमान जापानी सविधान डायट को राज्य का सर्वोच्च अग घोषित करता है। यह इगलैंड की भाँति ससदीय सर्वोच्चता की स्थापना करता है। पूर्वगामी सविधान म डायट की शक्तियाँ कई प्रकार से सीमित थी। नीति का निर्धारण डायट म न होकर उच्च

संयुक्त सैन्य अभिकरणों, प्रीवी कौंसिल और सेवा मन्त्रालयों में होता था। परन्तु अब डायट के सदस्यों को वे शक्तियाँ वास्तव में प्राप्त हो गयी हैं जो उन्हें केवल नाममात्र को प्राप्त थीं। अब वे प्रजातन्त्र को सफल बना सकते हैं, यदि उनमें चरित्र हो और वे बुद्धिमानी से काम करें।[1] संविधानतः वर्तमान डायट की शक्तियाँ काफी विस्तृत हैं। वह प्रधानमन्त्री को चुनती है, मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देने के लिए विवश कर सकती है। राष्ट्रीय वित्त का नियन्त्रित करती है, वैदेशिक मामलों पर नियन्त्रण रखती है, कार्यपालिका के कार्यों की जाँच और छान-बीन करती है तथा न्यायधीशों के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही की सुनवाई करती है।[2]

सिद्धान्ततः डायट राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग है तथा उसकी शक्तियाँ व्यापक एवं विस्तृत हैं। लेकिन व्यवहार में उसकी स्थिति भिन्न हो गयी है। इंगलैंड और भारत की भाँति हर क्षेत्र में उसे मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व में कार्य करना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल ही देश का वास्तविक प्रशासक बन गया है। ब्रिटेन की भाँति मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व ( Cabinet Dictatorship ) जापान में भी देखने को मिलता है। मन्त्रिमण्डल प्रतिनिधि सभा का विघटन कर सकता है, विधेयक के सम्बन्ध में नेतृत्व प्रदान करता है, बजट पर उसका पूर्ण अधिकार है, वह सन्धियाँ करती है तथा उच्च नियुक्तियाँ उसीके हाथ में ही हैं। यद्यपि डायट राज्यशक्ति का सर्वोच्च अंग है, उसे व्यवहार में मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व में कार्य करना पड़ता है। लाइनबार्जर आदि के मतानुसार वह यथार्थ में वाद विवाद का अखाड़ा मात्र तथा कार्यपालिका को समर्थन हेतु सुविधा प्रदान करने वाली संस्था मात्र रह गयी है।[3] डायट की शक्ति में ह्रास का मुख्य कारण द्विदलीय का पद्धति विकास है। कठोर दलीय अनुशासन के कारण मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करना असम्भव-सा हो गया क्योंकि बहुसंख्यक दल अपने ही मन्त्रिमण्डल के विरोध में नहीं जा सकता है।[4] फलतः डायट की सम्प्रभुता अब नाममात्र की रह गयी है तथा उसपर मन्त्रिमण्डल का प्रभुत्व स्थापित हो गया है।

---

1 "Policy was not made in the Diet, but in the general staffs, the joint military agencies, the Privy Council, and the service ministries Hence the Parliamentarians now possess those powers that they had held in title but never in fact before They have the opportunity to make reformed capitalist democracy work—if they can figure out how to do so and have the character to lead wisely"—M Marse (ed ), Foreign Governments, pp 547 48

2 "The powers which are conferred by law on the legislature, are extensive The Diet elects the Prime Minister and in general the Cabinet is made responsible to the legislative organ The Diet now has complete control of the purse strings, in contrast to the Prewar Imperial Diet where the Government was empowered to adopt the previous years budget in case the budget bill was voted down —N Ike Japanese Politics, Pp [illegible] 69

3 "Instead of becoming the highest organ of the State power it has been a cockpit for debate and nothing more than the supporting fecility for the executive" Lineberger and others, *Far Eastern and Politics*, P 53'

4 *In 1955 when the two party system replaced the multi party system in* Japan the subordinance of the Cabinet to the Diet began to disappear A vote of no confindence in the Cabinet became unlikely because party loyalty inhibited the majority from voting its own Government out of office"

—Theodore McNelly, op cit , P 113

# अध्याय : ८

## न्यायपालिका

## ( Judiciary )

जापान के वर्तमान संविधान में देश के न्यायिक संगठन की व्यवस्था की गई है। संविधान के अध्याय ६ (उपबन्ध ७६-८२) में जापानी न्यायपालिका के संगठन तथा शक्तियों की चर्चा की गयी है। संविधान की धारा ७६ में कहा गया है कि "सम्पूर्ण न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय तथा कानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ न्यायालय को निहित है।"[1]

## १. मीजी संविधान के अन्तर्गत न्यायिक व्यवस्था

## ( The Judical System Under the Meiji Constitution )

मीजी सुधार के पूर्व जापान में निश्चित एवं सुव्यवस्थित कानून तथा न्यायालयों का अभाव था। अधिकांश कानून अभिसमयों पर या चीनी कानूनों पर आधारित थे। उन्हें लागू करने का भार सामन्तों पर था। मीजी शासन-काल में नयी न्यायिक व्यवस्था की स्थापना की गई जो फ्रांसीसी तथा जर्मन-व्यवस्थाओं पर आधारित थी। नयी न्यायिक व्यवस्था को मीजी सरकार ने पुराने कानूनों और प्रथाओं को नष्ट करने के दृष्टिकोण से किया। जो जापानी जनता की प्रगति के मार्ग में बाधक थे। नयी कानूनी व्यवस्था लागू करने का उद्देश्य जापानी कानूनी व्यवस्था का केवल आधुनिकीकरण ही नहीं था, बल्कि उससे अधिक यह था कि पश्चिमी साम्राज्यवादी देश अपरिचित और जंगली जापानी कानूनों के चलते जापान में अपना गैर क्षेत्रीय विशेषाधिकार छोड़ने के पक्ष में नहीं था। इसलिए जापान की कानूनी व्यवस्था में सुधार आवश्यक थी। थोड़े में कानूनी सुधार की आवश्यकता आन्तरिक कारणों से अधिक अन्तर्राष्ट्रीय कारणों के चलते थी।[1] इस व्यवस्था के अन्तर्गत न्यायपालिका को

---

1 'The whole judicial power vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law"—*Art 76*

1 Westernization of Japanese law was necessitated not only by urgent need to unify and strengthen domestic law in such a way as to aid the nation s modernization but also by the fact that the western powers were relactant to relinquish extra territorial rights so long as unfamiliar, non Western—and barbarian patterns of law continued to exist In other words legal reform was the result of international demands rather than of internal pressures"—Chitoshi Yanaga,—*Japanese People of Politics, P 347*

कार्यपालिका के अधीन रखा गया था। उसकी शक्तियों पर कई प्रकार के बन्धन लगाये गये थे। उदाहरणस्वरूप न्यायालय को कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं था और सरकार तथा नागरिकों के बीच विवादों पर निर्णय देने का उन्हें अधिकार नहीं था।

द्वितीय महायुद्ध के पूर्व के न्यायालयों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है —

(१) दिवानी और फौजदारी न्यायालय,

(२) प्रशासकीय न्यायालय,

(३) सैनिक न्यायालय,

(१) **दीवानी और फौजदारी न्यायालय ( Civil and Criminal Courts )** — साधारण न्यायालयों के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय ( Supreme Court ) स्थित था। इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा ४५ न्यायाधीश होते थे। इसके ६ विभाग थे। इसे प्रारम्भिक तथा अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त था। सर्वोच्च न्यायालय के नीचे उच्च न्यायालय (High Court) होते थे, जिनकी संख्या ७ थी। ये अपीलीय न्यायालय थे जो अधीनस्थ न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनते थे। उच्च न्यायालयों के नीचे ५० जिला न्यायालय ( District Courts ) थे। सबसे निम्न स्तर पर ३०० स्थानीय न्यायालय थे, जो छोटे मोटे मामलों की सुनवाई करते थे।

(२) **प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts )** — प्रशासकीय न्यायालय सभी प्रशासकीय मामलों की सुनवाई करते थे। इनके क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निम्नलिखित मामले आते थे—सार्वजनिक कार्य, सार्वजनिक और व्यक्तिगत भूमि के लिए झगड़े, पुलिस प्रशासन से सम्बन्धित मामले, लाइसेंस सम्बन्धी मामले और कर सम्बन्धी मामले।

(३) **सैनिक न्यायालय ( Military Courts )** — सैनिक न्यायालयों को केवल सैनिकों पर अधिकार प्राप्त था।

## २ आधुनिक न्यायपालिका का संगठन
## ( Organization of Modern Judiciary )

जापानी संविधान आधुनिक प्रजातान्त्रिक संविधानों की भाँति एक विकसित न्यायपालिका की व्यवस्था करता है। वहाँ की न्यायिक व्यवस्था भारत की भाँति सीढ़ीनुमा (Hierarchical) है। इसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अवस्थित है। संविधान की धारा ७६ में कहा गया है कि सम्पूर्ण न्यायिक शक्ति सर्वोच्च और अधीनस्थ न्यायालयों में निहित है। न्यायालयों के अतिरिक्त अब कोई असाधारण न्यायाधिकरण स्थापित नहीं किया जा सकता है और न ही कार्यपालिका के किसी अंग या अभिकरण को अन्तिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जा सकती है।

### सर्वोच्च न्यायालय
### ( The Supreme Court )

जापान की न्यायिक व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। इसका स्थान टोकियो में है।

**संगठन ( Organization )** — सर्वोच्च न्यायालय में १ मुख्य न्यायाधीश और १५ न्यायाधीश होते हैं। इनमें कम-से-कम १० न्यायाधीश ऐसे व्यक्ति होंगे, जिन्हें कानूनी क्षेत्र

म कम-से-कम अनुभव प्राप्त हो। शेष न्यायाधीशो को कानूनी अनुभव होना आवश्यक नहीं है, उन्हे गैर कानूनी क्षेत्रो से चुना जा सकता है। न्यायाधीशो की निम्नतम आयु ४० वष और उच्चतम आयु १७ वष निश्चित की गयी है।

**न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा पदच्युति ( Appointment and Removal of Judges )** —मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मन्त्रिमडल को सिफारिश पर सम्राट द्वारा होती है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमडल द्वारा होती है जिसकी औपचारिक स्वीकृति सम्राट् द्वारा दी जाती है। जापान मे न्यायाधीशो की नियुक्ति के बारे में एक अद्भुत व्यवस्था यह है कि उनकी नियुक्ति पर प्रतिनिधि सदन के प्रथम चुनाव म जनता द्वारा पुनर्विचार किया जाता है और उसके १० वर्ष बाद फिर उसपर पुनर्विचार होता है। इसी प्रकार प्रति १० वष पर न्यायाधीशो की नियुक्ति पर जनता द्वारा विचार किया जाता है। बहुमत मतदाताओ के निणय पर किसी न्याया धीश को अपदस्थ किया जा सकता है। इस सवैधानिक व्यवस्था के फलस्वरूप सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशो को जनता द्वारा अपदस्थ किये जाने का भय सदा बना रहता है। न्यायाधीशो के लिए अवकाश प्राप्ति की आयु ( Retirement Age ) ७० वर्ष निर्धारित की गयी है।

सविधान द्वारा न्यायाधीशो को, जबतक वे कानून का पालन करते रहे और सविधान की मर्यादा मे रहें, स्वतन्त्रतापूर्वक काय करने का अवसर प्रदान किया गया है। उन्हे पर्याप्त वेतन मिलता है जिसे उनके कार्यकाल मे घटाया नहीं जा सकता है। जबतक वे मानसिक अथवा शारीरिक रूप मे असमथ न हो जायँ, तबतक उनका सार्वजनिक महाभियोग ( Public Impeachment ) के अतिरिक्त अन्य किसी विधि से नही निकाला जा सकता है। न्यायाधीशो के विरुद्ध सार्वजनिक महाभियोग की सुनवाई एक अभियोग न्यायालय के द्वारा होती है। अभियोग न्यायालय को डायट नियुक्त करती है, जिसमे डायट के दोनो सदनो के सदस्य भी रहते हैं। न्यायाधीश न तो किसी कायपालिका शक्ति के अधीन है और न तो कार्यपालिका उनके विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकती है।

**शक्तियाँ एवं अधिकार** —सर्वोच्च न्यायालय देश का अन्तिम न्यायालय है। इसे किसी भी कानून, आदेश, विनिमय और सरकारी कार्य की सवैधानिकता पर निर्णय देन की शक्ति प्राप्त है। अमेरिका और भारत के सर्वोच्च न्यायालयों की भाँति जापानी सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Reviewed) की शक्ति प्राप्त है, जिसके अन्तगत वह ऐसे कानूनो को अवैध घोषित कर सकता है जो सविधान का अतिक्रमण करते हैं। इस सम्बन्ध मे अमेरिका और जापान के सविधान मे एक उल्लेखनीय अन्तर यह है कि जापान म सर्वोच्च न्यायालयो को यह शक्ति सविधान द्वारा प्रदान की गयी है जबकि अमेरिका मे इसका आधार स्थापित प्रथा है।[1]

---

1 "The doctrine of Judicial review has also been made an integral part of the Japanese constitution which vests the Supreme Court with the supreme judicial power to interpret laws and pass upon their constitutionality Although this follows the American instead of the British practice it goes a step further than the United States where it exists not as a constitutional provision but rather as an established custom "—C Yanaga, cit, P 350

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार अपीलें सुनने तक सीमित है। वह उन मुकदमों की अपीलें सुनता है जिनमें कानूनी प्रश्न अन्तर्ग्रस्त होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय को नियम बनाने की व्यापक शक्ति प्रदान की गयी है। वह ऐसे कानूनों को बनाता है जो उसकी कार्यप्रणाली, वकीलों से सम्बन्धित प्रश्नों, आन्तरिक अनुशासन तथा न्यायिक कार्यों के प्रशासन को विनियमित करते हैं। सर्वोच्च न्यायालय को अधीनस्थ न्यायालयों को भी अपने लिए ऐसे नियम बनाने की शक्ति प्रदान करने का अधिकार है। इसको अधीनस्थ न्यायालयों की देख रेख करने का भी अधिकार है। अधीनस्थ न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति उन व्यक्तियों में से होती है जिनका मनोनयन सर्वोच्च न्यायालय द्वारा होता है। संविधान ने स्पष्ट शब्दों में मूल अधिकारों के संरक्षण का भार सर्वोच्च न्यायालय पर नहीं सौंपा है। किन्तु व्यवहार में वह इस कार्य को करता है, क्योंकि उसको शासन के प्रत्येक कार्य और आदेश की संवैधानिकता की जाँच करने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय की कार्यवाही खुली होती है, किन्तु किसी विषय पर समस्त न्यायाधीशों की सहमति से गुप्त रूप में भी कार्यवाही की जा सकती है।

## अधीनस्थ न्यायालय

### ( The Subordinate Courts )

देश के अधीनस्थ न्यायालयों की स्थापना और संगठन कानून द्वारा किया गया है। विभिन्न प्रादेशिक क्षेत्रों के लिए आठ उच्च न्यायालयों की स्थापना की गयी। न्यायाधीशों की संख्या उच्च न्यायालयों के कार्यभार पर निर्भर करता है। विभिन्न उच्च न्यायालयों में न्यायाधीशों की संख्या इस प्रकार है —टोकियो ६४, ओशाका ३५, फ्यूकाका २२, नागोया १६, टाकामात्सु १३, हिरोशिमा ११, सेन्दाई ११, शोपारो ७, अधीनस्थ न्यायालयोंके न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमंडल द्वारा होती है। मन्त्रिमंडल सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तथा मनोनीत व्यक्तियों की सूची में से न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है। अधीनस्थ न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति १० वर्ष के लिए होती है। उन्हें अवकाश प्राप्त करने की आयु तक पुनर्नियुक्त किया जा सकता है। अवकाश प्राप्त आयु का निर्धारण कानून द्वारा किया जाता है। उच्च न्यायालय को प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं।

उच्च न्यायालयों के नीचे ४९ जिला न्यायालय ( District Courts ) हैं। उन्हें गम्भीर फौजदारी मामलों तथा बड़े दीवानी मामलों के सम्बन्ध में क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। जिला न्यायालय समरी न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें सुनते हैं।

न्यायिक संगठन के सबसे निम्न धरातल समरी न्यायालय ( Summary Courts ) हैं। ये बड़े नगरों, शहरों तथा गाँवों में स्थित हैं। इनकी संख्या ५७० है। इनके अधिकार क्षेत्र में साधारण फौजदारी के मुकदमे और ऐसे दीवानी मुकदमे आते हैं जिनमें अन्तर्ग्रस्त मालियत ५००० येन से कम हो।

उपर्युक्त न्यायालयों के अतिरिक्त जिला न्यायालयों की शाखा के रूप में पारिवारिक सम्बन्धों के न्यायालय ( Courts of Domestic Relation ) भी हैं। इनकी संख्या २४० है। ये वसीयत, तलाक, वायदा भंग, उत्तराधिकार, सम्पत्ति का बँटवारा, गोद लेना, संरक्षण आदि घरेलू सम्बन्धों से उत्पन्न होने वाले मुकदमों का निर्णय करता है। इन न्यायालयों का उद्देश्य परिवार के सदस्य और सम्बन्धियों में सामंजस्यपूर्ण सम्बन्ध की स्थापना करना है।

## प्रोक्यूरेटर
( Procurator )

जापान मे प्रत्येक स्तर पर प्रत्येक न्यायालय के तत् सम्बन्धी प्रोक्यूरेटर होते हैं। ये सावजनिक ( Public Prosecutors ) का काम करते है। वे फौजदारी मुकदमो मे राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं। इनकी नियुक्ति सम्राट् द्वारा मन्त्रिमडल के परामर्श पर होती है। प्रोक्यूरेटर नागरिक सेवक हैं, जो न्यायमन्त्री की देख-रेख और नियन्त्रण मे कार्य करते हैं। चूँकि उनके काय मुख्यत प्रशासकीय हैं इसलिए उन्हें न्यायपालिका से अलग रखा गया है।

## ३. जापान की न्यायपालिका की विशेषताएँ

द्वितीय महायुद्ध के उपरान्त जापान की न्यायिक व्यवस्था मे विस्तृत तौर पर अनेक सुधार लाये गये। उन सुधारो के द्वारा न्यायालयो के सगठन तथा वैधिक प्रक्रिया मे अनेक परिवत्तन लाए गए। इन सुधारो पर एँगलो-सैक्सन न्यायिक सिद्धान्तो और व्यवहारो का प्रभाव विशेष रूप से पडा। जापान की नवीन न्यायिक व्यवस्था की निम्नलिखित विशेषताओ का उल्लेख विशेष रूप से किया जा सकता है —

(१) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता ( Independence of the Judiciary ) — नये सविधान के अन्तगत न्यायपालिका की स्वतन्त्रता और प्रतिष्ठा की सुरक्षा की व्यवस्था की गयी है। इस हेतु कई सवैधानिक व्यवधान किये गये है। न्यायालय न्यायमन्त्रालय के अधीन नही है। अत वे कायकारिणी के नियन्त्रण और हस्तक्षेप से बाहर हैं। सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक व्यवस्था का प्रशासन करती है और निम्न कोटि के न्यायालय उसके अधीन है। वह न्यायपालिका के कर्मचारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण और अनुशासन के लिए भी उत्तरदायी है। न्यायपालिका के वार्षिक आय व्यय का निर्माण भी सर्वोच्च न्यायालय ही करता है। सविधान मे यह स्पष्ट शब्दो मे उपबन्धित किया गया है कि सभी न्यायाधीश अपने अन्त करण के अनुसार कार्य करने मे स्वतन्त्र रहेंगे। वे केवल सविधान तथा कानूनो के ही अधीन होगे।"

(२) न्यायपालिका की पृथकता ( Separation of Judiciary) — न्यायपालिका को कार्यकारिणी से पृथक कर दिया गया है। न्याय मन्त्रालय का न्यायालयो पर कोई नियन्त्रण नही है। इसके अतिरिक्त न्याय प्रशासन को फौजदारी अन्वेषण ( Criminal investigation ) से भी अलग कर दिया गया है। इसके लिए प्रोक्यूरटर को न्यायमन्त्रालय के अधीन कर लिया गया है। वर्त्तमान सविधान के पूर्व न्यायाधीशों और प्रोक्युरेटरो दोनो को कार्यकारणी के अधीन रखा गया था। अब दोनो एक-दूसरे से अलग है —एक सर्वोच्च न्यायालय के अधीन है तो दूसरा न्याय-मन्त्रालय।

(३) असाधारण न्यायालयों की समाप्ति ( Abolition of extra-ordinary courts ) —मीजी संविधान के अन्तर्गत असाधारण न्यायालयो की व्यवस्था थी, जो कार्यकारिणी की शाखा के रूप मे कार्य करते थे। वत्तमान सविधान म असाधारण न्यायालयो का समाप्त कर दिया गया है और अन्तिम न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय को सौप दी गयी है।

(४) प्रशासकीय न्यायालयों की समाप्ति ( Abolition of administrative Courts ) — मीजी सविधान के अन्तगत प्रशासकीय न्यायालयों की व्यवस्था थी। इस सम्बन्ध मे मीजी सविधान का निर्माता इतो प्राम के प्रशासकीय न्यायालयो की व्यवस्था से विशेष रूप

से प्रभावित था। वर्त्तमान संविधान के अन्तर्गत प्रशासकीय न्यायालयों की व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया। भारत, इंगलैंड और अमेरिका की भाँति जापान में भी अब साधारण न्यायालयों को प्रशासनिक विषयों पर विचार करने का अधिकार मिल गया है और साधारण नागरिकों को प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध न्यायालयों में पहुचने का अधिकार प्राप्त हो गया है।

**(५) निरकुशवादी तत्त्वों का अभाव** (Absence of autocratic elements) —पुरानी न्यायिक व्यवस्था में अनेक निरकुशवादी तत्त्व पाये जाते थे जिससे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर गहरा धक्का पहुंचता था। न्यायाधीशों के अतिरिक्त पुलिस अधिकारियों तथा प्रोक्यूरेटरों को भी नागरिकों को बन्दी बनाने का अधिकार प्राप्त था। इसके फलस्वरूप मनमाने रूप से नागरिकों को बन्दी बनाया जाता था जिससे उनकी स्वतन्त्रता को बराबर खतरा बना रहता था। वर्त्तमान संविधान के अन्तर्गत केवल न्यायाधीशों के आदेश से ही नागरिकों को बन्दी बनाया जा सकता है। पुरानी न्यायिक व्यवस्था में अपराधियों से जबरदस्ती आरोपों को कबूल कराया जाता था। इस प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है।

**(६) न्यायव्यवस्था की एकरूपता** ( Uniformity of the Japanese Judicial System ) —जापानी न्याय व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता उसकी एक सूत्रीय व्यवस्था है। भारत की भाँति समस्त न्यायालयों को एक सूत्र में बाँध दिया गया है। संविधान की धारा ७६ के अनुसार देश की सम्पूर्ण न्यायिक सत्ता सर्वोच्च न्यायालय तथा कानून द्वारा स्थापित अधीनस्थ न्यायालयों में निहित है। न्यायिक संगठन के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अवस्थित है तथा अन्य सभी न्यायालय उसके अधीन हैं।

**(७) न्यायिक पुनर्विलोकन** ( Judicial Review ) —संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति जापान के सर्वोच्च न्यायालय को भी न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार दिया गया है। संविधान की धारा ८१ में कहा गया है कि सर्वोच्च न्यायालय किसी कानून, आदेश, विनियम, अथवा सरकारी कार्य की संवैधानिकता को निश्चित करने की शक्ति सहित अन्तिम न्यायालय है।"[1] इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय विधायिका द्वारा निर्मित किसी कानून या कार्यपालिका के किसी आदेश को असंवैधानिक घोषित कर सकता है। इस प्रकार जापान में न्यायपालिका को संविधान का अभिभावक (Guardian) बनाया गया है।

**(८) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति का प्रजाजना द्वारा पुनरीक्षण** ( review of the appointment of the Judges of the Supreme Court by the people ) —जापानी न्याय व्यवस्था की एक विशेषता यह है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में जनता को भी अधिकार दिया गया है। यदि जनता का बहुमत जनमत-संग्रह में किसी न्यायाधीश का समर्थन करता है तब उसको पद पर बने रहने दिया जाता है, अन्यथा उसे निकाल दिया जाता है। यह जनमत संग्रह न्यायाधीशों की नियुक्ति के पश्चात् होनेवाले डायट के सदस्यों के प्रथम चुनाव के समय तथा उसके पश्चात् प्रत्येक दस वर्ष के अन्तर पर होते रहते हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का पद निर्वाचकों के निर्णय पर निर्भर करता है।

---

1 "The Supreme Court is the court of last resort with power to determine the constitutionality of any law, order, regulation or official act."

# अध्याय : ६

## स्थानीय स्वायत्त शासन

## (Local Self Government)

स्थानीय शासन प्रजातन्त्र की प्राथमिक पाठशाला है। प्रजातन्त्र की सफलता के लिए यह सबसे महत्त्वपूर्ण आवश्यकता है। डी० टॉकविले ने कहा था कि "एक राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार की स्थापना कर सकता है। लेकिन स्थानीय संस्थाओ के अभाव मे यह स्वतन्त्रता की भावना की प्राप्ति नही कर सकता है।'[1] जापान के संविधान निर्माता स्थानीय संस्थाओ के महत्त्व तथा उपयोगिता को भलीभाँति समझते थे। अतः उन्होने स्थानीय संस्थाओ की स्थापना के हेतु संविधान मे संक्षिप्त व्यवधान किया। संविधान के अध्याय ८ मे स्थानीय स्वायत्त शासन की स्थापना के सम्बन्ध मे निर्देश दिया गया है।

### १. स्थानीय स्वायत्त शासन का विकास

### ( Development of Local Self Government )

**मीजी पुनर्स्थापना के पूर्व** ( Before the Meiji Restoration ) —१८६७ को मीजी पुनर्स्थापना के पूर्व जापान मे संगठित स्थानीय शासन का अभाव था। शोगून सरकार के अधीन सारा देश बहुत से सामन्तो के अधिकार क्षेत्रो ( Fiefs ) मे बँटा हुआ था। सरकार बहुत ज्यादा विकेन्द्रित थी और स्थानीय क्षेत्रो पर केन्द्र का नियन्त्रण नही के बराबर था। स्थानीय शासन के क्षेत्र तीन प्रकार के थे—गाँव, कस्बा और नगर। गाँव का शासन जनता द्वारा निर्वाचित प्रधान के द्वारा होता था। कही-कही प्रधान का पद आनुवंशिक (Heridatry) भी था। गाँव का प्रधान स्थानीय सामन्त के अधीन होता था। उसके मुख्य कार्य थे कर वसूलना, न्याय शासन करना, कृषि और औद्योगिक विकास को प्रोत्साहित करना। कस्बों का शासन भी स्थानीय निवासियो द्वारा निर्वाचित सभा द्वारा होता था। कही-कही कस्बों की अपनी सेनाएँ भी होती थी। उन दिनो जापान मे केवल तीन बडे नगर थे जिनके प्रशासन पर पूर्णतया केन्द्र का अधिकार था। इन नगरो मे स्थानीय शासन नही था। नगरपालिका या नगर-निगम की तरह की व्यवस्थाएँ नही पायी जाती थी। उपर्युक्त स्थानीय संस्थाओं के अतिरिक्त एक अनोखी प्रकार की स्थानीय संस्था जापान मे पायी जाती थी। इसे निनगुमी (Gonnigumi

---

1 "A nation may establish system of free Government but without the spirit of Municipal institutions it can not have the spirit of liberty."

या "पाँच घरानों की कम्पनी" ( The Company of Five Houses ) कहा जाता था। इस स्थानीय संस्था का शासन पाँच पड़ोसी घरानों द्वारा होता था जो अपने बीच में से किसी एक को प्रधान चुनते थे। इस संस्था में एकता और सहयोग की भावना बहुत दृढ़ थी। यह एक कम्यून की भाँति था जिसके अधीन पुलिस, उद्योग, कर तथा अन्य स्थानीय मामले रहते थे। इस प्रकार का स्थानीय शासन जापान में १८६७ तक बना रहा।

**मीजी पुनर्स्थापना के बाद ( After the Meiji Restoration )**—मीजी पुनर्स्थापना के साथ विकेन्द्रित स्थानीय शासन व्यवस्था समाप्त हो गयी। स्थानीय सामन्तों की शक्तियाँ जाती रहीं और केन्द्रीय सरकार ने उन्हें हस्तगत कर लिया। पुरानी स्थानीय शासन-व्यवस्था के स्थान पर नयी व्यवस्था का निर्माण किया गया है। दो प्रकार की स्थानीय शासन संस्थाओं का निर्माण किया गया—

(१) प्रीफेक्चर, और (२) नगर, कस्बे और गाँव, नयी व्यवस्था का उद्देश्य स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्र के नियन्त्रण को बढ़ाना तथा स्थानीय जनता के नियन्त्रण को घटाना था।

जापान की मुख्य भूमि ४६ प्रीफेक्चरों ( Prefecturs ) में बँटी हुई थी और उनके अतिरिक्त होकैडो द्वीप था। प्रीफेक्चर का शासन एक कार्यपालिका और एक विधायिका द्वारा होता था। कार्यपालिका का प्रधान गवर्नर या प्रीफेक्ट कहा जाता था। उसकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा होती थी। वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि और प्रीफेक्चर के कार्यपालिका प्रधान के रूप में कार्य करता था। केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में वह स्थानीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी था और निर्वाचन, शिक्षा, पुलिस, सार्वजनिक स्वास्थ्य, उद्योग कम्यून सरकार पर नियन्त्रण आदि कार्यों की देखभाल करता था। प्रीफेक्चर के कार्यपालिका-प्रधान के रूप में गवर्नर स्थानीय स्वायत्त शासन-सम्बन्धी कार्यों को करता था। उसे इस सम्बन्ध में विस्तृत स्वेच्छाधिकार प्राप्त था और वह गृहमन्त्री के प्रति उत्तरदायी था।

**प्रीफेक्चर (Prefecture)**

प्रीफेक्चर की विधायिका में जनता द्वारा निर्वाचित कम से कम ३० सदस्य होते थे। इनके अतिरिक्त प्रीफेक्चर परिषद् ( Prefectural Council ) के सदस्य विधायिका के पदेन ( Ex-officio ) सदस्य होते थे। प्रत्येक जापानी नागरिक, जिसकी उम्र कम से-कम २५ वर्ष की होती थी तथा जो निर्धारित प्रत्यक्ष कर देता था और जो किसी कारण वश कानून द्वारा अयोग्य घोषित नहीं किया जाता था, सदस्यों के निर्वाचन में भाग लेता था। विधायिका का कार्यकाल ४ वर्ष था। प्रति वर्ष गवर्नर विधायिका की एक बार बैठक बुलाता था जिसमें नीतियों का निर्धारण किया जाता तथा वार्षिक आय व्ययक पास किया जाता था। यह उल्लेखनीय है कि प्रीफेक्चर की विधायिका का गवर्नर पर कोई नियन्त्रण नहीं था क्योंकि वह विधायिका के प्रति जबावदेह नहीं था, बल्कि वह विधायिका के निर्णयों को रद्द कर सकता था।

प्रीफेक्चर परिषद् एक अन्य महत्वपूर्ण अंग थी। गवर्नर प्रीफेक्चर के दो उच्च पदाधिकारी प्रीफेक्चर विधायिका के ८ १० सदस्य इसके सदस्य होते थे। परिषद् प्रीफेक्चर विधायिका की स्थायी समिति के रूप में कार्य करती थी। यह विधायिका द्वारा हस्तान्तरित विषयों पर विचार करती, गवर्नर को परामर्श देती, प्रशासकीय विवादों को फैसला करती तथा अन्य सम्बन्धित कार्यों को करती था।

केन्द्रीय सरकार का प्रीफेक्चर सरकार पर बहुत अधिक नियन्त्रण था। वह गवर्नर के माध्यम से प्रीफेक्चर सरकार को नियन्त्रित करती थी। केन्द्रीय सरकार के मन्त्रियो मे परिवर्तन के साथ प्रीफेक्चर के गवनर तथा अन्य अधिकारियो मे परिवर्तन होता रहता था जिसका उल्टा प्रभाव प्रीफेक्चर सरकार की कार्यकुशलता पर पडता था।

नगरो कस्बो और गाँवो मे कम्यून सरकार होती थी। इनका ढाँचा लगभग एक समान होता था। नगर की कार्यपालिका का प्रधान मेयर था। उसकी नियुक्ति नगर विधायिका के सुझाव पर सम्राट द्वारा होता था। वह स्थानीय शासन का प्रशासन करता तथा उसका निरिक्षण करता था। वह गवनर और गृहमन्त्री के प्रति उत्तरदायी था। वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप मे कार्य करता था। इस रूप मे वह निर्वाचन शिक्षा, सावजनिक स्वास्थ्य जैसे कार्यों का सम्पादन करता था। प्रीफेक्चर की विधायिका की भाँति नगर की विधायिका होती थी। इसके दो अग थे—नगर सभा ( City Assembly ) और नगर परिषद् ( City Council )। नगर परिषद् के सदस्यो का निर्वाचन जनता द्वारा होता था। कस्बो और गाँवो की स्थानीय सरकारो का सगठन नगर सरकार के समान होता था। इनके कार्यपालिका प्रधानो का निर्वाचन कस्बा या गाँव सभा द्वारा होता था। उसकी नियुक्ति के लिए गवर्नर की स्वीकृति आवश्यक थी। उसकी स्थिति और काय लगभग मेयर के समान थे। कस्बा या गाँव सभा का सगठन नगर सभा की भाँति होता था।

कम्यून सरकार ( Commune Government )

## २ जापान मे वर्तमान स्थानीय शासन

### ( Local Self Government In Japan To-Day )

द्वितीय महायुद्ध के बाद जापान के सविधान निर्माताओ ने यह महसूस किया कि केन्द्रीय सरकार की निरकुशता से बचने के लिए स्थानीय सरकारो को मजबूत बनाना आवश्यक है। निम्न धरातल के प्रजातन्त्र की रक्षा के लिए स्थानीय स्वायत्तता ( Local Autonomy ) पर बल दिया जाना चाहिए। इस हेतु उन्होने सविधान के अध्याय ८ मे स्थानीय संस्थाओ की स्थापना के उद्देश्य तथा कार्यों के सम्बन्ध मे निर्देश दिया। धारा ९२ मे कहा गया कि स्थानीय स्वायत्त शासन सस्थाओ के सगठन तथा काय सचालन सम्बन्धी विनियम स्थानीय स्वराज्य के सिद्धान्त के अनुकूल विधि द्वारा विनिश्चित किये जायेंगे।[1] धारा ९३ मे कहा गया है कि सभी स्थानीय सार्वजनिक निकायों के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी, उनकी सभाओं के सदस्य और कानून द्वारा निर्धारित अन्य स्थानीय अधिकारी लोकप्रिय आधार पर स्थानीय समुदायो द्वारा चुने जाएगे।[2] धारा ९४ के अनुसार स्थानीय सार्वजनिक निकायो को अपनी सम्पत्ति मामलो और

1 "Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy" —Art 92

2 "The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs in accordance with law

The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities"—Art 93

प्रबंध का अधिकार होगा और ये कानून के भीतर अपने विनिमय बना सकेंगे।[1] स्वायत्तता के उद्देश्य से धारा ९५ में कहा गया है कि किसी एक स्थानीय सार्वजनिक पर लागू होनेवाला कोई विशेष कानून डायट उस स्थान के मतदाताओं के बहुमत की सहमति के बिना नहीं बना सकेगे।[2] इस प्रकार केन्द्रीकृत स्थानीय शासन के स्थान पर विकेन्द्रित स्थानीय शासन की स्थापना की गयी।

जापान में स्थानीय शासन के संगठन तथा कार्यों को निश्चित करने के लिए अनेक कानून बनाये गये हैं। उनमे सबसे महत्त्वपूर्ण कानून १९४७ में पास किया जिसे स्थानीय स्वायत्तता कानून ( Local Autonomy Law, 1947 ) कहते हैं। इस समय होकेडो को छोड़कर सम्पूर्ण देश ४६ प्रीफेक्चरों में बंटा हुआ है। इसके अतिरिक्त अनेक अन्य स्वायत्त संस्थाएँ हैं, जैसे नगर, कस्बे और गांव। अक्तूबर १९६४ में जापान में प्रशासन की इकाइयाँ इस प्रकार थीं—प्रीफेक्चर ३६, ग्रामीण जिले ५७५, नगर ५५६, कस्बे १९८९ और गांव ८५०।

जापान में स्थानीय शासन की इकाइयों के दो मुख्य प्रकार के कार्य हैं—(क) कतिपय राष्ट्रीय कानूनों को लागू करना और (ख) स्थानीय क्षेत्रों के लिए स्थानीय संस्थाओं द्वारा कानून बनाना तथा उन्हें लागू करना। प्रथम प्रकार के कार्यों को राष्ट्रीय सरकार स्वायत्तता, शिक्षा और कल्याण मन्त्रालयों के अधीन काम करना पड़ता है। स्थानीय मामलों के सम्बन्ध में स्थानीय संस्थाएँ निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन करती हैं—सार्वजनिक व्यवस्था बनाये रखना, सार्वजनिक स्वास्थ्य की रक्षा, पार्कों, खेल के मैदानों, नहरों, सिंचाई की व्यवस्था, बिजली, गैस, सार्वजनिक परिवहन, स्कूलों, पुस्तकालयों, अस्पतालों, संग्रहालयों, बूढ़ों के लिए शरण भवनों, कारागारों, कब्रगाह, पीड़ितों की सहायता, स्थानीय कर लगाना तथा उन्हें एकत्रित करना आदि।

## प्रीफेक्चर की स्थानीय सरकार

### ( Local Government of Prefecture )

**गवर्नर** ( Governor ) —गवर्नर प्रीफेक्चर का मुख्य कार्यपालिका है। इसका निर्वाचन जनता द्वारा ४ वर्ष के लिए होता है। कोई भी जापानी नागरिक जिसकी आयु कम से कम ३० वर्ष हो तथा जो उस क्षेत्र में निवास करता हो, इस पद के लिए चुनाव लड़ सकता है। प्रीफेक्चर विधायिका दो तिहाई बहुमत से गवर्नर को पदच्युत करने के लिए प्रस्ताव पास कर सकती है। इस स्थिति में गवर्नर विधायिका को भंग कर सकता है नया चुनाव करवा सकता है या स्वयं पद त्याग कर सकता है। नव निर्वाचित विधायिका भी गवर्नर के विरुद्ध दूसरी बार अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकती है। इस बार केवल साधारण बहुमत की आवश्यकता होगी और गवर्नर को अपने पद से हटना ही पड़ेगा। गवर्नर को पदच्युत करने का अधिकार

---

1 "Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law."
—*Art 94*

2. "A special law applicable only to one local public entity cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law."—*Art 95*

जनता को भी प्राप्त है। जनता को उसे वापस बुलाने ( Recall ) की शक्ति दी गयी है। इसके लिए प्रीफेक्चर के एक तिहाई मतदाताओं को प्रार्थना पत्र देना पड़ता है। अगर वापस बुलाने के मतदान में प्रस्ताव का समर्थन मतदाता बहुमत से कर देते हैं तो गवर्नर को अपने पद से हटना पड़ेगा।

गवर्नर अपने कार्यों में सहायता देने के हेतु एक से तीन सहायक गवर्नरों की नियुक्ति कर सकता है। वह उन्हें पदच्युत भी कर सकता है। वह उनके कार्यों तथा दायित्वों का निर्धारण करता है। सहायक गवर्नर प्रशासकीय और राजनीतिक कार्यों की सम्पादना करते हैं। गवर्नर की अनुपस्थिति में ये उसके कार्यों का सम्पादन करते हैं। गवर्नर या सहायक गवर्नर के अभाव में प्रधानमन्त्री अस्थायी गवर्नर की नियुक्ति करता है।

गवर्नर दो रूपों में अपने कार्यों का सम्पादन करता है। राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में और स्थानीय मामलों में प्रीफेक्चर के प्रधान अधिकारी के रूप में वह विभिन्न प्रकार के कार्यों का सम्पादन करता है—

(१) वह स्थानीय सरकार के प्रमुख अधिकारियों की नियुक्ति, पदच्युति और निरीक्षण करता है।
(२) वह सरकारी तथा अन्य प्रमुख कागजातों का संरक्षक है।
(३) प्रीफेक्चर का आय-व्ययक उसके नियन्त्रण और नेतृत्व में बनता है।
(४) वह समस्त करों की वसूली, व्ययों के अंकेक्षण ( audit ) तथा सम्पत्ति की देखभाल के लिए उत्तरदायी है।
(५) वह विनियमों तथा अध्यादेशों के सम्बन्ध में आदेश जारी कर सकता है।
(६) वह उचित क्षतिपूर्ति देकर सम्पत्ति अर्जित कर सकता है।
(७) वह विनियमों तथा अध्यादेशों के उल्लंघन पर २००० येन तक दंड दे सकता है।
(८) संकटकाल में गवर्नर प्रीफेक्चर विधायिका की कुछ या समस्त शक्तियों को अपने हाथ में ले सकता है और विधायिका के निर्णयों के विरुद्ध आदेश जारी कर सकता है।

प्रीफेक्चर सरकार में गवर्नर की स्थिति काफी मजबूत है। केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में वह स्थानीय सरकार को निर्देश देता है। वह मेयर को नियन्त्रित करता है तथा उसे अपनी कानूनी जिम्मेदारियों को निभाने के लिए बाध्य कर सकता है। उसे नगरपालिकाओं के कार्यों की देख-रेख करने के सम्बन्ध में विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रशासकीय शक्तियों के अतिरिक्त उसे महत्त्वपूर्ण राजनीतिक और सामाजिक उत्तरदायित्व भी सौंपा गया है। उसे क्षेत्र में बड़ी प्रतिष्ठा के साथ देखा जाता है।

प्रीफेक्चर विधायिका की सदस्य-संख्या क्षेत्र की जनसंख्या के अनुपात में निर्धारित की जाती है। यह ४० से १२० तक होती है। इनका निर्वाचन प्रीफेक्चर की जनता करती है। मतदाता की उम्र कम-से-कम २० होनी चाहिए। वह किसी भी क्षेत्र का निवासी हो सकता है। विधायिका के लिए प्रत्याशी की उम्र कम-से-कम २५ होनी चाहिए। विधायिका का कार्यकाल ४ ... प्रीफेक्चर विधायिका का सदस्य एक ही साथ डायट या ... का सदस्य नहीं हो सकता है। प्रीफेक्चर विधायिका

**प्रीफेक्चर विधायिका ( Prefectural Legislature )**

एक चौथाई सदस्यो की माग पर विधायिका का विशेष अधिवेशन बुलाया

...चर विधायिका को अपने क्षेत्र के अन्तगत कानून और नियम बनाने का अधिकार है। वह नियमो के उल्लघन पर किसी को दो साल की कैद या एक लाख येन तक जुर्माना कर सकती है। यह प्रीफेक्चर का वार्षिक आय व्ययक पारित करती है तथा आडिटरो की वार्षिक रिपोर्ट की छान-बीन करती है। इसे कर तथा फीस लगाने की शक्ति प्राप्त है। यह सावजनिक सम्पत्ति की देखभाल करती है। विधायिका का एक पुस्तकालय होता है। यह उसमे सरकारी कागजात तथा अन्य सामग्रियाँ रखती हैं जिसका उपयोग नागरिक तथा उसके सदस्य करते हैं।

गवर्नर और विधायिका का सम्बन्ध ससदीय प्रणाली की भाँति है। गवर्नर विधेयको को पुर स्थापित ( Introduce ) करता है और विधायिका द्वारा पारित विधेयक को स्वीकृत करता है। उसे सीमित रूप मे निषेधाधिकार ( Veto Powers ) प्राप्त था। इसे कुछ विशेष शक्तियाँ प्राप्त हैं जिनके द्वारा वह विधायिका को नियन्त्रित करता है। वह विधायिका के किसी प्रस्ताव को पुनर्विचार के लिए वापस भेजकर देरी लगा सकता है। अगर विधायिका दूसरी बार दो तिहाई बहुमत से उसे पास कर देता है तो वह पारित समझा जायगा। विधायिका के बैठक के अभाव मे गवर्नर उपनियम बना सकता है। गवर्नर को प्रशासकीय सेवाओ के लिए विधायिका से बिना पूछे धन खर्च करने का अधिकार है। गवर्नर किसी विधेयक को असवैधानिक या गैर कानूनी समझे जाने पर उसे विधायिका के पास लौटा सकता है। वह विधायिका के विरुद्ध न्यायालय की शरण ले सकता है। दूसरी ओर विधायिका अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा गवर्नर को नियन्त्रित कर सकती है। साधारणत गवर्नर और विधायिका के बीच समानता का सम्बन्ध पाया जाता है। दोनो का सम्बन्ध साधारणत अच्छा ही रहता है। अगर दोनो पक्षो मे बहुत ही गम्भीर मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो कोई-न कोई पक्ष अवश्य ही त्याग-पत्र दे देता है।

## नगरपालिका

( Municipality )

नगरों, कस्बो और गाँवो का स्थानीय शासन नगरपालिकाओ द्वारा होता है। नगर-पालिका की कार्यपालिका शक्ति मेयर के हाथ मे है और विधायिका शक्ति नगरपालिका सभा ( Municipal Assembly ) के हाथ में।

कोई भी जापानी नागरिक, जिसकी उम्र कम-से-कम २५ वर्ष हो, मेयर पद के लिए चुनाव लड सकता है। मेयर के साथ-साथ वह डायट या स्थानीय सभा का सदस्य नहीं हो सकता है। उसका चुनाव सावजनिक मताधिकार के आधार पर स्थानीय जनता द्वारा होता है। अगर वह विधिवत कार्य नही करता है तो गवर्नर उसे पदच्युत कर सकता है। नगरपालिका सभा दो तिहाई बहुमत से अविश्वास का प्रस्ताव पास कर मेयर को हटा सकती है। जनता को भी मेयर को वापस बुलाने ( Recall ) का अधिकार दिया गया है। इसके लिए एक-तिहाई मतदाताओं की ओर से आवेदन और बहुमत द्वारा समर्थन आवश्यक है। मेयर की सहायता पहुँचाने के लिए सहायक मेयर की व्यवस्था की गयी है। उसकी नियुक्ति तथा पदच्युति मेयर द्वारा होती है। यह मेयर द्वारा हस्तान्तरित कार्यों को करता है। मेयर की अनुपस्थिति म वह उसके सभी कार्यों एव दायित्वों का सम्पादन करता है।

मेयर को दोहरे उत्तरदायित्व के साथ काम करना पड़ता है। राष्ट्रीय कार्यों का सम्पादन करते समय वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में काम करता है। इसके लिए वह प्रीफेक्चर के गवर्नर के प्रति उत्तरदायी होता है। वह स्थानीय मामलों के सम्बन्ध में नगर पालिका के प्रमुख पदाधिकारी के रूप में कार्य करता है। इस रूप में वह स्थानीय अधिकारियों को नियुक्त करता, पदच्युत करता तथा उनकी निगरानी करता है। वह नगरपालिका के आय व्ययक को तैयार करता है तथा नगरपालिका सभा के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत करता है। करों तथा फीसों की वसूली और व्यय की जाँच की जवाबदेही मेयर पर रहती है। संकटकाल में विनियम जारी करता है जिसे कानून की शक्ति प्राप्त रहती है। वह बजट में भी हेर फेर कर सकता है।

नगरपालिका सभा ( Municipal Assembly ) के सदस्यों का चुनाव सार्वजनिक वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। कोई भी जापानी नागरिक, जिसकी आयु कम से-कम २० वर्ष हो तथा जो लगातार ३ महीने तक उस क्षेत्र में निवास कर चुका हो, मतदान में भाग ले सकता है। सभा की सदस्यता के लिए निम्नतम आयु २५ वर्ष होनी चाहिए। सभा की सदस्य-संख्या क्षेत्र की आबादी के अनुपात में निर्धारित की जाती है। यह १२ से ४८ तक हो सकती है। सदस्यों के कार्यक्रम ४ वर्ष का होता है और वे पुनर्निर्वाचित हो सकते हैं। बहुत छोटे कस्बों, गाँवों में मतदाताओं की आम सभा ही नगरपालिका सभा के रूप में काम करती है।

नगरपालिका सभा का अधिवेशन वर्ष में ६ बार होता है। मेयर द्वारा या एक चौथाई सदस्य की माँग पर सभा की असाधारण बैठक बुलाई जा सकती है। सभा अपनी पहली बैठक में अध्यक्ष तथा समितियों का चुनाव करती है। नगरपालिका सभा अपनी सत्ता के अन्तर्गत कानून बनाती है। कानून के उल्लंघन पर यह सजा दे सकती है। यह नगरपालिका के वार्षिक आय-व्ययक को स्वीकृति प्रदान करती है। यह कर लगाती है तथा सार्वजनिक सेवाओं के लिए फीस निर्धारित करती है। नगरपालिका सभा को स्थानीय मामलों के सम्बन्ध में जाँच पड़ताल करने का अधिकार है।

●

# अध्याय : १०

## राजनीतिक दल

## ( Political Parties )

राजनीतिक दल प्रजातन्त्र की आधारशिला है। दोनों में अत्यन्त घनिष्ठ सम्बन्ध है। दलों के अभाव में प्रजातन्त्र जीवित नहीं रह सकता है। इसीलिए उन्हें 'प्रजातन्त्र का प्राण' कहा गया है। वे शासन व्यवस्था के अभिन्न अंग हैं। उन्हें सरकार का 'चतुर्थ अंग' कहा गया है। वस्तुतः राजनीतिक दलों के अभाव में लोकतन्त्र की सफलता संभव नहीं हो सकती। इसीलिए लोकतन्त्रीय शासन को दलीय शासन ( Party Government ) कहा गया है। मुनरो के शब्दों में, "जनतन्त्रात्मक शासन दलीय शासन का दूसरा नाम है। विश्व के इतिहास में कभी भी ऐसी स्वतन्त्र सरकार नहीं रही है जिसमें राजनीतिक दल का अस्तित्व न रहा हो।"[1]

जापान भी इसका अपवाद नहीं रहा है। प्रतिनिध्यात्मक पद्धति के विकास के साथ वहाँ भी राजनीतिक दलों का अस्तित्व कायम हो गया और उन्होंने जापान के राजनीतिक जीवन में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की। आज भी राजनीतिक दल ही सरकार की आधारशिला हैं। वे सरकार का निर्माण करते हैं तथा उसका संचालन करते हैं।

## १. जापान में राजनीतिक दलों का विकास

### ( Growth of Political Parties in Japan )

जापान में प्रतिनिध्यात्मक शासन व्यवस्था ( Representative Government ) का उद्भव १८९० में हुआ। लेकिन राजनीतिक दलों का उदय इसके बहुत पहले हो चुका था। १८ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में राजनीतिक संगठनों और संघों का निर्माण शुरू हो गया था। १८८१ में राजनीतिक दलों का जन्म हुआ, द्वितीय महायुद्ध के बाद ही पूर्णतया संगठित हो सके। जापान में इतने लम्बे अरसे के बाद दलों के संगठित हो सकने में अनेक कारण हैं। राजनीतिक दल विदेशी देन थे, जिनका जापान की भूमि पर पनपना आसान नहीं था। इसके अतिरिक्त दलों को संवैधानिक मान्यता प्राप्त नहीं थी और उन्हें सरकार शंका की दृष्टि से देखती थी। बहुत दिनों तक मताधिकार पर सीमाएँ तथा सम्राट में जनता की राजनीतिक राजभक्ति का केन्द्रीकरण राजनीतिक दलों के विकास में बाधक थे। यहाँ तक कि द्वितीय महायुद्ध के काल में तानाशाही की

---

1 "All popular Government is party Government There has never been at any time in the world's history a free Government, in which political party did not exist and function"—*Munro*

स्थापना के कारण राजनीतिक दलो का नामोनिशान मिट गया। वर्तमान काल म राजनीतिक दलो का सगठन दृढ हो गया है और उनकी जड जम चुकी है। वर्षों के अनुभव के बाद जापानियो ने यह महसूस कर लिया है कि राजनीतिक दल उनके राजनीतिक जीवन के आवश्यक अग हैं, यद्यपि कभी-कभी वे असुखकर प्रतीत होते हैं।"[1]

१८८६ के सविधान के लागू होने के पूर्व जापान मे कतिपय राजनीतिक दलो का जन्म हो चुका था, १८७६ तक उनकी सख्या बढकर २० हो गयी थी। १८८० मे एक सयुक्त बैठक में उन्होने राष्ट्रीय सभा की स्थापना की माँग की। १८८६ के सविधान द्वारा इस माग की पूर्ति की गयी। इससे दलो को काफी प्रोत्साहन मिला, नये नये दलो की स्थापना हुई और नयी नयी राजनीतिक माँगे सामने आने लगी। लेकिन १८८६ से पहले के ये दल वस्तुत चिन्तन के क्षेत्र तक ही सीमित थे। व्यवहारिक कार्यक्रम के अभाव मे उनकी जनसाधारण तक कोई पहुँच नही थी। पुन कानून बनाकर उनके स्वरूप तथा विकास को कुण्ठित कर दिया गया था।

जापान के राजनीतिक दलो के इतिहास का विभाजन चार कालो मे किया जा सकता है—

(१) दलो के उद्भव एव विकास का काल (१८६०-१८६८)।
(२) दलो तथा अभिजात वर्गीय शासन म समझौते का काल (१८६८ १६१८)।
(३) दलो तथा सरकार के निकट सम्बन्ध का काल (१६१८ १६३१)।
(४) दलो के नष्टीकरण का काल (१६३१-१६४७)।

(१) **दलो के उद्भव एव विकास का काल** —१८६० म हुए प्रथम निर्वाचन के समय मे नौ राजनीतिक सगठन थे। इन सगठनो ने कुल मिलाकर प्रतिनिधि सदन के ३०० स्थानो मे से १०० स्थान प्राप्त किए। ये सगठन एकबद्ध नही थे। वस्तुत इनका रूप राजनीतिक गुटो का था, दलो का नही। इनकी माँग पर १८६२ मे पुनर्निर्वाचन हुआ जो बडा सघर्षमय रहा। किन्तु निर्वाचन का परिणाम सरकार के पक्ष मे निकला। राजनीतिक दलो की सक्रियता के चलते पूरक बजट के सम्बन्ध मे पुन डायट के दोनो सदनो मे गत्यावरोध पैदा हुआ। इतो ने प्रधानमन्त्रीत्व का भार सभाला, लेकिन वह भी इस गत्यावरोध को दूर करने मे सफल न हो सका। अत प्रतिनिधि सदन को पुन भग कर दिया गया, १८६३ म पुन निर्वाचन हुआ। किन्तु सरकार विरोधी की शक्ति को प्रेस कानून और सार्वजनिक सभा कानून द्वारा बहुत हद तक अप्रभावी बना दिया गया। इस प्रकार शुरू मे सरकार की ओर से राजनीतिक दलो का विरोध किया जाता रहा और राजनीतिक दल भी सरकार के विरोध मे कार्य करते रहे। १८५४ के डायट के अधिवेशन म राजनीतिक दलो ने सरकार पर महाभियोग लगाने का प्रयास किया। लेकिन चीन-जापान युद्ध ने सारे देश को एकबद्ध कर दिया। युद्ध के बाद सरकार और दलो मे पुन झगडा प्रारम्भ हो गया। १८६६ के प्रारम्भ म एक नये दल शिम्पोतो का जन्म हुआ, जिसके कारण इतो को त्याग पत्र देना पडा और मत्सुकाता प्रधानमन्त्री हुए। नवीन दल के समर्थन को खो

---

1 "The Japanese people have come to regard political parties as a necessary, if some times unpleasant, fact of their political life"

—*Yanaga, C., Japanese People and Politics*

गाता को त्याग पत्र देना पडा और इतो पुन प्रधानमन्त्री हुए । इस प्रकार
वा उद्भव तो हुआ लेकिन सगठन के अभाव मे राजनीतिक दल सरकार पर
नि म असफल रहे । फिर भी सरकार ने यह महसूस किया कि अभिजात वग (Feudal Class) ने यह महसूस किया कि उनके अस्तित्व के लिए राजनीतिक दलो से समझौता आवश्यक है ।

(२) दलों तथा अभिजात वर्गीय शासन में समझौता —१८९९ म एक नये दल की स्थापना हुई जिसे हिनशितो अर्थात् सवैधानिक दल (Constitutional party) कहा गया है । नये चुनाव मे प्रतिनिधि सदन मे इस दल ने २५९ स्थान प्राप्त किए। इस प्रकार पहली बार एक दल को बहुमत प्राप्त हुआ और पूण दलीय मन्त्रिमडल का निर्माण किया गया। लेकिन अपने अन्तर्विरोधो के कारण यह मन्त्रिमडल अधिक दिनो तक नही टिक सका । इसी बीच सैन्यवादी यमागाता ने निम्न सदन मे अपना बहुमत बना लिया। इसकी प्रतिक्रिया स्वरूप अभिजात वग ने इतो के नेतृत्व मे एक पृथक दल की स्थापना की । इसका नाम शियूकाई ( Seiyukai ) अथवा सवैधानिक शासन के मित्रो का दल ( Friend of the Constitutional Government Party ) पडा । नवीन दल की स्थापना ने यमागाता को त्याग पत्र देने के लिए बाध्य किया और इतो ने सवैधानिक सरकार की स्थापना की । उसने अपनी सरकार मे शियूकाइ दल के व्यक्तियो को सम्मिलित किया । इस कारण चोसू जाति और शियूकाइ दल मे कई वर्षों तक एकता स्थापित हो गयी । १९०१ और १९१३ के बीच कई मन्त्रिमडल बने जिनमें दो की अध्यक्षता इतो के अनुयायी सैओजी ने की और दो की अध्यक्षता यमागाता के अनुयायी कत्सुरा ने । १९१३ मे कत्सुरा ने उदारवादियो का समथन प्राप्त करने के लिए दोशिकी ( Doshihai ) नामक एक नया सगठन बनाया । इसके पश्चात् यमागाता और काउण्ट ओकूमा ने सरकार बनाने का प्रयास किया । पर वे भी बहुत दिनो तक सफल न हो सके । ओकूमा ने एक नये सगठन का निर्माण किया जिसे केंशिकी ( Kenseikai ) अथवा सवैधानिक दल ( Constitutional Party ) कहा गया । यह दल शियूयाइ दल का कट्टर प्रतिद्वन्द्वी सिद्ध हुआ । इसका परिणाम यह हुआ कि अब राजनीति दो दलो की पर्याय हो गयी । १९१५ के चुनाव मे सवैधानिक दल ने विशाल बहुमत प्राप्त किया । १९१७ के चुनाव म इस दल को शियूकाई के हाथो पराजित होना पडा ।

(३) दलों तथा सरकार के निकट सम्बन्ध का काल —शियूकाई के विजय के कारण मन्त्रिमडल पर से उच्चवर्गीय साम तो तथा सेना के समथको का एकाधिकार समाप्त हो गया । कुछ वर्षा के ही पश्चात् शियूकाई दल मे फूट पड गयी और निम्न सदन से उसका बहुमत जाता रहा । इसके परिणाम स्वरूप अभिजात वर्गीय प्रभाव को फिर से स्थापित करने का अवसर मिला । निर्दलीय एडमिरल कैटो ने मन्त्रिमडल का निर्माण किया । इसके बाद भी गैरदलीय मन्त्रिमडलो का निर्माण हुआ । इन मन्त्रिमडलो मे दलीय आधार पर सदस्यो को नहीं लिया गया । एक शक्तिशाली दल के अभाव मे ये गरदलीय मन्त्रिमडलो सफल रहे । १९२९ के निर्वाचन म केंशिकी दल को बहुमत प्राप्त हुआ । दल के नेता कैटो ने मन्त्रिमडल का निर्माण किया जिसमे उसने कई दलो को सम्मिलित किया । यह मन्त्रिमडल सफल न रहा । अत कैटो ने केवल अपने दल के सदस्यों से ही मन्त्रिमडल का पुनर्निमाण किया । उसने अपने दल का नाम बदल कर मिंशतो ( Minseita )

रख दिया। धीरे धीरे मिन्शितो दल का प्रभाव घटने लगा और शियूकाई दल ने बैरन तनाका के नेतृत्व में मन्त्रिमंडल का निर्माण किया। १९२९ में उसने त्याग पत्र दे दिया। अब सम्राट ने मिन्शितो दल के अध्यक्ष हैमागाशो को मन्त्रिमंडल बनाने के लिए आमन्त्रण दिया। १९३० में हैमागाशो की गोली से मृत्यु हो गयी। इससे दलीय मन्त्रिमंडल के हित को गहरा धक्का लगा। मन्त्रिमंडल की स्थिति कमजोर हो गयी और सैनिक गुटों का प्रभाव बढ़ने लगा। मन्चूरिया की घटना के बाद सैनिक प्रभाव बहुत अधिक बढ़ गया। १५ मई, १९३२ को नवयुवक सैनिकों ने टोकियो को घन्टों आतंकित किया और लूटपाट किया। सैयोंजी ने गैरदलीय राष्ट्रीय सरकार का निर्माण का प्रस्ताव दिया।

(४) दलों के नष्टीकरण का काल —नये मन्त्रिमंडल का निर्माण एडमिरल सैतो के नेतृत्व में हुआ। इस मन्त्रिमंडल में सरदार सभा नौकरशाही तथा सेना के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। परन्तु इस पर सेना का ही नियन्त्रण बना रहा। १९३३ में शियूकाई दल के नेताओं ने मन्त्रिमंडल से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लिया। इस बीच ऐसी घटनाएं घटीं जिन्होंने फासीवादी सरकार का मार्ग प्रशस्त किया। मन्त्रिमंडल को १९३४ में त्याग पत्र देना पड़ा। इस परिस्थिति में एडमिरल ओकैडा को प्रधानमन्त्री बनाया गया जिसने नौकरशाही, सैन्यवादियों और दलों के प्रतिनिधियों को मिलाकर सरकार का निर्माण किया। १९३६ के आम चुनाव में ओकैडा सरकार को विशाल समर्थन प्राप्त हुआ। ओकैडा ने शासन को उलट देने के लिए विद्रोह किया। लेकिन विद्रोह के असफल हो जाने के कारण उसे त्याग-पत्र देना पड़ा। इसके पश्चात् सेना को ग्राह्य कई व्यक्तियों ने मन्त्रिमंडल का निर्माण किया। १९४० में कोनोइ ने मन्त्रिमंडल का निर्माण किया जो दलों के पूर्ण विलोपीकरण के सिद्धान्त पर आधारित था। अगस्त, १९४० में सभी दल स्वेच्छा से समाप्त हो गये। इस प्रकार १९४० में जापान में एक नवीन शासन प्रणाली स्थापित हुई, जो पूर्णतया दल विहीन थी।[1] इस शासन-व्यवस्था में सेना सर्वेसर्वा बन गयी। राजनीतिक दलों के समाप्त हो जाने से जापान से प्रजातन्त्र का चिह्न मिट गया। इस बीच एक महत्त्वपूर्ण विकास यह हुआ कि दलों के स्थान पर एक सर्वाधिकारवादी संगठन बना, जिसका नाम 'इम्पिरियल रूल एसिस्टेंस एशोसियेशन ( Imperial Rule Assistance Association ) पड़ा। विश्वयुद्ध के दौरान में उसका उत्तराधिकारी महाजापान का राजनीतिक संघ ( The Political Association of Greater Japan ) कहलाया।

निष्कर्षतः, द्वितीय महायुद्ध के पूर्व जापान में राजनीतिक दलों का विकास बहुत उत्साहवर्द्धक नहीं था। यद्यपि उनका उद्भव १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में हो चुका था। १८८० में जापान में दो सच्चे राजनीतिक दलों का उदय हुआ—एक लिबरल, और दूसरा प्रोग्रेसिव अर्थात् उदारवादी और प्रगतिशील। १८९० में डायट के प्रथम चुनाव में चार प्रमुख राजनीतिक दलों का उदय हुआ। लिबरल, प्रोग्रेसिव, ग्रेट एचिवमेन्ट और नेशनल लिबरल १८९८ में मध्यापित

1 'In the upsurge of nationalism and the ascendency of military power in the 1930 s the political parties suffered eclipse and were blamed for bringing on the economic depression, which begin with the panic of 1927 and the resultant unemployment and social insecurity"

—Yanaga,C , Japanese People and Politics, P 213

...il Party ) का जन्म हुआ। १६१८ के बाद जापान मे एक और नय... ...से लोकप्रिय शासन का दल ( The Party for Popular Govern-... ...शितो कहलाया। वर्त्तमान शताब्दी मे श्रमिक दलो की स्थापना का प्रयास किया ग... ...बहुत हद तक सफल नही हुआ। १६०१ मे सोशल डेमोक्रैटिक दल की स्थापना की गई। परन्तु सरकार ने उसे उसकी स्थापना के दिन ही भग कर दिया। १६२५ के नये निर्वाचन कानून के बाद समाजवादी दलो का उदय सभव हो सका। उसी वर्ष एक साथ चार दलो का जन्म हुआ—लेबर फार्म पार्टी, जापान पीजेन्ट पार्टी, सोशल डेमोक्रैटिक पार्टी और जापान फार्मर पार्टी। दूसरे विश्वयुद्ध के पूर्व जापान मे दो प्रमुख राजनीतिक दल थे—सियूकाई और मुन्शितो। महायुद्ध की समाप्ति के बाद ये दोनो दल प्रमुख अनुदारवादी दलो के रूप मे सामने आया। इन्हे लिबरल दल और प्रोग्रेसिव दल कहा गया। इनके अतिरिक्त अन्य कई छोटे मोटे दलो की स्थापना की गई जैसे, सोशल डेमोक्रैटिक दल साम्यवादी दल आदि।

## २ वर्त्तमान काल मे दलीय स्थिति

### ( Party System in Modern Japan )

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात, १६४७ मे जब नवीन जापानी सविधान लागू हुआ तो राजनैतिक दलों का पुनरुत्थान हुआ। वस्तुत 'मैत्रिक आधिपत्य' काल में ही राजनीतिक दल पुन धीरे धीर सामने आने लगे थे। नयी शासन व्यवस्था के अन्तगत पुराने दलो ने नये नये दलो के नाम स जन्म लिये।

१६४७ के आम चुनाव मे प्रतिनिधि सभा मे विभिन्न राजनीतिक दलो की स्थिति इस प्रकार थी—

| | |
|---|---|
| डेमाक्रैट | —१२१ |
| लिबरल | —१३१ |
| सोशलिस्ट | —१४३ |
| कम्युनिस्ट | — ४ |
| पिपुल्स कोअपरेटिव्स | — २६ |
| अन्य दल | — २५ |
| निर्दलीय | — १३ |
| कुल | —४६६ |

१६४७ मे पार्षद सभा म विभिन्न दलो की स्थिति निम्न थी—

| | |
|---|---|
| लिबरल | —३८ |
| डेमोक्रैट | —२८ |
| सोशलिस्ट | —४७ |
| कम्युनिस्ट | —४ |
| नेशनल कोअपरेटिव | — ६ |
| अन्य दल | —१३ |
| निर्दलीय | —१११ |
| कुल | —२५० |

१९६७ मे विभिन्न दलो की डायट मे स्थिति इस प्रकार थी—

| राजनीतिक दल | प्रतिनिधि सभा | पार्षद सभा |
|---|---|---|
| लिबरल डेमोक्रैटिक पार्टी | २७७ | १४० |
| सोशलिस्ट पार्टी | १४० | ७३ |
| डेमोक्रैटिक सोशलिस्ट पार्टी | ३० | ६ |
| कम्युनिस्ट पार्टी | ५ | ४ |
| कोमी पार्टी | २५ | २० |
| निदलीय | ६ | ५ |
| रिक्त स्थान | ० | २ |
| कुल | ४८६ | २५० |

जापान के प्रमुख राजनीतिक दलो का सक्षिप्त परिचय देना यहाँ उचित होगा।

**जापानी सोशलिस्ट दल** —द्वितीय महायुद्ध के पूव समाजवादी आन्दोलन को दबाया गया था। महायुद्ध के बाद इस आन्दोलन ने पुन जोर पकडा। सोशल डेलोक्रैटिक दल की स्थापना हुई। १९४७ के आम चुनाव मे इसे पर्याप्त सफलता मिली। १९५० ५१ मे शान्ति-सधि के प्रश्न पर दल के अतिवादियो और उदारवादियो के बीच मतभेद उत्पन्न हो गया जिससे दल मे फूट पड गयी। कोरिया शस्त्रीकरण तथा पूँजीवादी और साम्यवादी देशो से सम्बन्ध के विषय मे दल का आपसी मतभेद बढता ही गया। १९५५ मे अमेरिका और सोवियत सघ के बीच तनाव कुछ कम हुआ। जिसके प्रभाव से दोनो भागो के बीच मतभेद के प्रश्न क्षीण हो गये और उन्होंने मिलकर जापान सोशलिस्ट दल सगठित किया। दल के गुटो मे अभीतक मतभेद है जबकि वे आन्तरिक क्षेत्र मे पूँजीवादी कार्यक्रम और वैदेशिक क्षेत्र मे बहुसख्यक दल अमेरिका कायक्रम के विरोधी है। यह दक्षिणपन्थी समाजवादी सदा ही साम्यवादी विरोधी रहा है जबकि वाम पन्थी समाजवादियो ने समय-समय पर साम्यवादियो से मिलकर काय करने का प्रयत्न किया है। कई विषयो पर दल का कायक्रम साम्यवादियो से मिलता जुलता है। प्रतिनिधि सदन मे सोशलिस्टो को एक तिहाई से कम स्थान प्राप्त है। परन्तु उनके कायक्रम को मजदूर सघो और बुद्धिजीवियो का व्यापक समर्थन प्राप्त है। यह देश का मुख्य विरोधी दल है। दल के सर्वोच्च स्तर पर एक राष्ट्रीय सम्मेलन है, जिसकी रचना स्थानीय दलीय इकाइयो तथा सम्बन्धित सगठनो (Affiliated Organization) से होती है। सम्मेलन दल के कायक्रम को निर्धारित करता है। यह एक केन्द्रीय कायकारिणी समिति, एक सभापति तथा एक सेक्रेटरी जेनरल को चुनती है। दल का एक सचिवालय होता है। सचिवालय की सहायता के लिए कई समितियाँ और कमीशन होते हैं। दल का राष्ट्रीय कार्यालय टोकियो म स्थित है।

**लिबरल डेमोक्रैटिक दल** —१९५५ मे लिबरल और डेमोक्रैटिक दलो के मिलने से लिबरल डेमोक्रैटिक दल का जन्म हुआ। द्वितीय महायुद्ध की समाप्ति के बाद प्रथम आम चुनाव म निम्न सदन मे लिबरल दल को बहुमत प्राप्त हुआ था। डेमोक्रैटिक दल का नाम पहले प्रोग्रेसिव दल था। लिबरल और डेमोक्रैटिक दलों के विलयन का मुख्य कारण यह था कि दोनों के राजनीतिक सिद्धान्त लगभग मिलते-जुलते थे। नीतियो और कायक्रमों के सम्बन्ध म कोई महत्व

था। घरेलू मामलों में लिबरल डेमोक्रेटिक दल उदारवाद का समर्थक है। वह जनता, शांति और राष्ट्रीय स्वतन्त्रता पर विश्वास करता है। यह दल शैक्षणिक स्वायत्त शासन और नागरिक सेवाओं के सम्बन्ध में संविधान में संशोधन लाने के पक्ष में है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी यह दल शांति और स्वतन्त्रता के सिद्धान्तों में विश्वास करता है। यह साम्यवाद और प्रजातन्त्र विरोधी कार्यों के विरुद्ध है। यह पाश्चात्य देशों से पूर्ण सहयोग चाहता है। यह पूर्णतया निशस्त्रीकरण चाहता है और आणविक तथा परमाणु शस्त्रों का विरोधी है। आर्थिक क्षेत्रों में लिबरल डेमोक्रैटिक दल वैयक्तिक तथा स्वतन्त्र उद्योग के पक्ष में है। यह जापान में लोककल्याणकारी राज्य की स्थापना करना चाहता है और यह महसूस करता है कि जनता के जीवन यापन के हेतु साधन जुटाने का उत्तरदायित्व सरकार पर है।

अन्य जापानी दलों की भांति लिबरल डेमोक्रैटिक दल का संगठन केन्द्रीकृत है। इसका मुख्य सचिवालय टोकियो में है। दल के स्थानीय कार्यालय सभी प्रमुख शहरों, प्रीफेक्चरों और गावों में है। दल का सर्वोच्च अधिकारी इसका अध्यक्ष होता है जिसका चुनाव सदस्यों द्वारा होता है। दल के अन्य प्रमुख अंग निम्नलिखित हैं—महासचिव ( Secretary General ) राजनीतिक अनुसंधान समिति के अध्यक्ष ( Chairman of the Political Research Committee ) कार्यकारिणी समिति ( Executive Committee ) राष्ट्रीय संगठन समिति ( National Organization Committee )। कार्यकारिणी समिति दलीय सम्मेलन और संसदीय दल की सहायता से महत्त्वपूर्ण नीतियों के सम्बन्ध में निर्णय लेती है। दल का सचिवालय महासचिव की देख रेख में काम करता है। यह देश का सबसे बड़ा दल है अतः समाज के हर वर्ग का समर्थन प्राप्त करता है। देहाती क्षेत्रों के निवासियों, मछुओं, शहरों व नगरों के व्यापारी और औद्योगिक संगठनों तथा उच्च सरकारी अधिकारियों का समर्थन इसे मुख्य रूप से प्राप्त है।

**साम्यवादी दल** —१९२२ में जापान के साम्यवादी दल की स्थापना हुई। सरकार ने इसे भंग कर दिया। १९२७ में इसे पुनः जीवित करने का प्रयास किया गया। लेकिन सरकार ने इसे फिर कुचल दिया। १९४५ में दल से प्रतिबन्ध हटा लिया गया। जिससे यह पुनर्जीवित हो गया। यह जापान का क्रांतिकारी दल है। यह समाजवादी कार्यक्रम का प्रतिपादक है। यह सम्राट के पद और व्यक्तिगत सम्पत्ति को समाप्त कर देने के पक्ष में है। यद्यपि जापान के राजनीतिक जीवन में इस दल का विशेष महत्त्व नहीं है फिर भी यह देश का सबसे अधिक संगठित और अनुशासित विरोधी दल है। इसका संगठन अन्य देशों के साम्यवादी दलों के संगठन से मिलता जुलता है। राष्ट्रीय कांग्रेस दल का सर्वोच्च अंग है। यह केन्द्रीय समिति और नियन्त्रण समिति के सदस्यों तथा प्रीफेक्चरों के प्रतिनिधियों से मिलकर संगठित होती है। प्रतिवर्ष इसकी बैठक होती है जिसमें दल के मौलिक सिद्धान्तों का निर्धारण किया जाता है। यह केन्द्रीय समिति और नियन्त्रण समिति के सदस्यों को चुनती है।

साम्यवादी दल के केन्द्रीय समिति ( Central Committee ) की सदस्य संख्या २५ है। प्रतिमाह इसकी बैठक होती है। यह दल के दैनिक कार्यों, वित्त, प्रकाशन आदि की देखभाल करती है। यह महासचिव और पालिट ब्यूरो को चुनती है।

क्षेत्रो, प्रीफेक्चरो तथा जिलो मे भी साम्यवादी दल का सगठन पाया जाता है। सबसे निम्न इकाई सेल ( Cell ) कहलाती है। सेल का सगठन कारखानो, खेतो, स्कूलो या व्यापार सगठनों मे ३ या उससे अधिक साम्यवादियो द्वारा होता है। इसका काय ऊपर के आदेशानुसार दल के कार्यों को करना है। दल की सदस्यता बडी कठिनाई से मिलती है। यह दल के काय क्रमो की स्वीकृति तथा उसमे सक्रिय भाग लेने पर निभर करता है जापानी साम्यवादी दल तथा सोवियत सघ और चीन के साम्यवादी नेतृत्व मे निकट सम्बध है।[1]

**शोकागाकी** ( Soka Gakkai ) —यह राजनीतिक दल से अधिक एक गैर राजनैतिक सगठन है। इसका उद्देश्य सच्चे बौद्ध धम का प्रचार करना है। इसीलिए इसे 'सच्चे मूल्यो के निर्माण हेतु सगठन' ( The Society for the Creation of True Values ) कहते हैं। यह परमाणु शस्त्रो का विरोधी, जापान के वत्तमान 'शांति सविधान' ( Peace Constitution) का समर्थक तथा उच्च सदन की अत्यधिक स्वतन्त्रता का पक्षपाती है। इसका इतिहास बौद्ध धम के साथ जुटा हुआ है। इसने निम्न सदन के लिए कभी भी चुनाव नही लडा। १९६२ के निर्वाचन मे पाषद सदन मे इसे सबसे अधिक स्थान प्राप्त हुए थे।

**र्योक्यूफ्युकाई अथवा ग्रीन ब्रोज सोसायटी** ( Ryokufukai or Green Breeze Society ) —इस दल की स्थापना पाषद सभा के कुछ सदस्यो ने मिलकर १९४७ मे की। इसका राजनैतिक दशन अनुदारवादी है। कई वर्षों तक इसके प्रतिनिधियो की सख्या पाषद सभा मे ३० के लगभग रही जिससे इस सभा मे किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो सका। १९५६ मे इस दल की बुरी हार हुई। इसका अन्त अब नजदीक दीख पडता है। वस्तुत यह कोई दल नही है बल्कि कुछ स्वतन्त्र सदस्यो का ढीलाढाला सगठन है जिसका न तो कोई कायक्रम है और न अनुशासन ही।"[2]

## ३ जापानी दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ

## ( Features of the Japanese Party System )

जापान मे दलीय व्यवस्था पश्चिमी देशो की भाँति गैर सवैधानिक विकास का फल है। चूँकि वहाँ ससदीय प्रणाली की स्थापना की गयी है इसलिए वहाँ राजनीतिक दलो का रहना आवश्यम्भावी है। यद्यपि सविधान म राजनीतिक दलो का प्रावधान नही किया गया है, फिर भी

1 "There is ample evidence of the close ties between the Japanese Communists and the Communist leaderships in the Soviet Union and China Throughout its Pre War history the Japanese Party was under the Control of the Comintern, which in turn, was dominated by the Soviet leadership Over the Post War period the party has shifted its Strategy and tactics wherever this was declared desirable by Moscow and Peking "—*Bolton and others*

2 "The Green Breeze Society that organization of the delightful name is not really a party at all A loosely organized group of independent Councillors, The Society includes many non professional politicians has no clear platform, and generally lacks party discipline" —*Linebarger and others, op cit P 513*

...मों के द्वारा उन्हें मान्यता प्रदान की गयी है। जापानी राजनीतिक दलों की ...शेषताएँ उल्लेखनीय हैं—

...पाश्चात्य सभ्यता और जापानी संस्कृति का प्रभाव ( Influence of ... Civilization and Japanese Culture ) —जापान की दलीय व्यवस्था पाश्चात्य सभ्यता और जापान के आधुनिकीकरण का प्रभाव है। यद्यपि जापानी राजनीतिक दलों पर पश्चिमी देशों का काफी प्रभाव पड़ा है फिर भी उनकी प्रकृति मुख्यतः जापानी ही है क्योंकि जापानी संस्कृति, नैतिक विचार, जीवन के मूल्य और दृष्टिकोणों ने उन्हें पूर्णतया प्रभावित किया है।

(२) भौगोलिक प्रभाव ( Geographical Influence ) —जापान के राजनीतिक दलों के विकास में भौगोलिक परिस्थितियों ने महत्त्वपूर्ण पार्ट अदा किया है। सामन्तशाही के अन्त हो जाने पर जापान को प्रीफेक्चरों में बाँटा गया और उनका ही डायट में प्रतिनिधित्व हुआ। १८९० से दलों की उत्पत्ति और विकास प्रीफेक्चरों में हुई। लेकिन आज देश की राजनीतिक व्यवस्था पर भौगोलिक क्षेत्रों का प्रभाव नहीं के बराबर रह गया है। अब कोई भी राजनीतिक दल भौगोलिक तथा प्रादेशिक आधार पर जीवित नहीं रह सकता है। वर्तमान राजनीतिक दल वृहत् राष्ट्रीय सिद्धान्तों पर आधारित है।

(३) दलों की बहुतायत ( Multiplicity of Parties ) —जापान में शुरू से ही दलों की अधिकता रही है। जब १८८१ के बाद राजनीतिक दल कायम हुए तो उस युग में भी इनकी संख्या ३६० के लगभग थी। लेकिन ये दल राष्ट्रीय पैमाने पर संगठित नहीं थे, बल्कि ये स्वतन्त्र स्थानीय संगठन के समान थे। इनका निर्माण स्थानीय और व्यक्तिगत स्वार्थों के आधार पर होता था। द्वितीय महायुद्ध के बाद भी प्रथम चुनाव में २६० राजनीतिक दलों ने भाग लिया। इनके अतिरिक्त अन्य सैकड़ों राजनीतिक संगठन थे। जापान में राजनीतिक दलों की अधिकता के दो मुख्य कारण हैं—पहला, जापानी स्वभाववश 'अनेकता तथा विभिन्नता के शौकीन हैं। वे राजनीतिक दलों का निर्माण मौलिक सिद्धान्तों में मतभेदों के कारण ही नहीं करते हैं, बल्कि छोटे मोटे मतभेदों के आधार पर ही अधिकतर राजनीतिक दलों का संगठन कर लिया जाता है। दूसरा, जापानियों में कार्य और संगठन के लिए बहुत प्रेम पाया जाता है। अतः जब कोई नेता अपने मन के मुताबिक कार्य होते नहीं देखता है तो वह मनोनुकूल संगठन बना बैठता है। तात्पर्य यह है कि फ्रांस की भाँति दलों का केन्द्रीय आधार व्यक्ति या नेता है, जिस कारण नित्यप्रति राजनीतिक दल बनते बिगड़ते रहते हैं।"[1]

(४) बड़े व्यवसायों तथा राजनीतिक दलों में घनिष्ठ सम्बन्ध ( Strong Bond between the Zaibatsu and the Political Parties ) —द्वितीय महायुद्ध के पूर्व जापान के बड़े व्यवसायों तथा राजनीतिक दलों में घनिष्ठ सम्बन्ध थे। १९२० के आसपास तो जायबत्सुओं और राजनीतिक दलों की सीमारेखा निर्धारित करना कठिन हो गया। इसका

1 "A genuine two party system cannot emerge as long as parties remain 'personality centered and 'leader centred' organization in which loyalty is primarily to persons rather than to principles and politics." —C Yanaga

कारण यह था कि सरकार और राजनीतिक दलो को धन के लिए बडे व्यवसायो पर निर्भर करना पड़ता था। मित्र राष्ट्रो द्वारा अधिपत्य के समय जायबत्सु समाप्त हो गये जिससे राजनीतिक दलो से उनका प्रभाव जाता रहा। १९५२ के बाद य सम्बन्ध पुन कायम हो गया है। क्योंकि सरकार और राजनीतिक दलो को धन के लिए इनपर आश्रित होना पडता है।"[1]

(५) राजनीतिक दलों पर नौकरशाही का प्रभाव ( Influence of Bureaucracy on Political Party ) —द्वितीय महायुद्ध के समय तथा उससे पूर्व नौकरशाही का जापान के राजनीतिक दलो पर बहुत अधिक प्रभाव था। इसके फलस्वरूप सरकार प्राय अनुदारवादी तथा प्रजातन्त्र विरोधी नीतियो को अपनाती थी। आधिपत्य के समय मित्र राष्ट्रो ने गृहमन्त्रालय तथा केन्द्रीय पुलिस को समाप्त कर नौकरशाही के दो ताकतवर गढो को तोड दिया। लेकिन सरकार को नौकरशाही पर आश्रित रहना ही पडा। अत धीरे धीरे नौकरशाही ने सरकार पर पुन अधिकार जमा लिया और स्वभावत राजनीतिक दलो पर भी उनका प्रभाव बढ़ गया वतमान राजनीतिक दलो मे सरकारी कर्मचारी काफी सख्या म हैं और वे दलो की नीतियो को अत्यधिक प्रभावित करते हैं। यहाँ तक कि डायट मे भी उनका प्रभाव बहुत ज्यादा बढ गया है और वे गरसवैधानिक पर महत्त्वपूर्ण शासकीय अगो के रूप मे पैदा हो गये हैं।[2]

(६) द्विदलीय व्यवस्था (Biu party System ) —यद्यपि जापान मे दलो की अनेकता है फिर भी वहाँ दो ही दल प्रमुख हैं—लिबरल डेमोक्रैटिक दल और समाजवादी दल। १९५५ मे अनुदार दलो ने मिलकर लिबरल डेमोक्रैटिक दल की स्थापना की और समाजवादी दलो ने एक समाजवादी दल की। ये दोनो दल ही डायट मे प्रमुख रूप से काम करते हैं, फिर भी ब्रिटिश पद्धति की भाँति जापान मे द्विदलीय व्यवस्था का विकास नहीं हो पाया है जो ससदीय प्रणाली के अन्तगत राजनीतिक अस्थिरता के लिए आवश्यक है।[3]

---

1 "The economic needs of the country have conspired to make relation ship between 'big business and the Government, and hence the party, even closer than it has ever been" —*C Yanaga, op cit, P 241*

2 "As the most serious consequence of this bureaucratization of politics there has come to being and inordinate emphasis on, and concentration of party activities in the Diet resulting virtually in the complete ignoring of the importance and the role of the extra Parliamentary segment of the party"

3 "Political stability, which is regarded by a large number of Japanese almost as an inevitable sequel to the establishment of a two party system, is still very much in the distant future What is strongly desired by the public is something like the British political system where stability exists as a matter of course because the conservatives and the radicals are not odds at every issue —*C Yanaga, Japanese People and Politics, P 244*

## Bibliography


Beckmann, George M — *The Making of the Meiji Constitution* ( Lawrence, 1957)

Buck and Masland — *The Government of Foreign Powers*

Cabinet Secretariat — *The Constitution of Japan* ( Tokyo, 1947 )

Finer, H — *The Theory and Practice of Modern Government* 1956

Fujisawa, F — *The Recent Aims and Political Development of Japan*

Gubbins, J H — *The Making of Modern Japan* ( London, 1922 )

Ike, N — *The Beginning of Political Democracy in Japan* ( Baltimore, 1950 )

Key, V O J R — *Politics, Parties, and Pressure Groups* ( NewYork, 1947 )

Kahin, G M (Ed ) — *Major Government of Asia* ( New york, 1958)

Kitazawa, Naokichi — *The Government of Japan* ( Princeton, 1929 )

Linebarger and Others — *"Far Eastern Governments and Politics—China and Japan*

Maki, J M — *Government and Politics in Japan—The Road to Democracy* (NewYork, 1962)

Matsunami, Dr N — *The Constitution of Japan* ( Tokyo, 1930 )

Ministry of Foreign Affairs, Japan — *The Japan of to-day* ( Tokyo, 1963 )

Ogg and Zinc — *Modern Foreign Governments* ( NewYork, 1957 )

Quigley, H S — *Japanese Government of Politics* ( New York, 1939)

Quigley, H S and Turner J E — *The New Japan—Government and Politics* (Minneapolis, 1956)

Reischauer, R K — *Japan—Government and Politics* ( NewYork, 1939

Scalpino, Robert, A and Masumi, J — *Parties and Politics in Contemporary Japan* ( California, 1962 )

Trewartha, G T — *Japan–A physical Cultural and Regional Geography* ( Wisconsin, 1947 )

Tidemann Arthur — *Modern Japan—A Brief History* (New Delhi, 1955)

Uyehara, Y — *The Political Development of Japan 1867-1909*

Yanaga, C — *Japanese People and Politics* (New York, 1956)

